

Tilburg University

Juridische en praktische haalbaarheid van 'Limburg trekt zijn grens'

Maalsté, N.J.M.; van den Brink, G.J.M.; Brouwer, H.; Schilder, J.

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Maalsté, N. J. M., van den Brink, G. J. M., Brouwer, H., & Schilder, J. (2010). *Juridische en praktische haalbaarheid van 'Limburg trekt zijn grens'*. Universiteit van Tilburg.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Juridische en praktische
Haalbaarheid van
‘Limburg trekt zijn grens’

Tilburg, april 2010

NJM Maalsté (TSPB)

GJM van den Brink (TSPB)

GJ Brouwer (RUG)

AE Schilder (VU)

Inhoudsopgave

Pagina

Voorwoord

Deel 1 Praktische haalbaarheid

1. Achtergrond	1
2. Verantwoording aanpak	3
3. Historische lijn	4
4. Analytische lijn	12
5. Comparatieve lijn	22
6. Mogelijke effecten van de maatregelen	29
Bijlage 1: Literatuur	49
Bijlage 2: Veertien maatregelen 'Limburg trekt zijn grens'	52

Deel 2 Juridische haalbaarheid

1. Inleiding	55
2. Schets van het Nederlandse softdrugs- en coffeeshopbeleid	55
3. Voorwaarden gesteld aan coffeeshops	60
4. Vraagpunten	63
5. Slot	75

Samenvatting en conclusie	76
----------------------------------	-----------

Voorwoord

Op 12 mei 2009 presenteerden acht Limburgse (coffeeshop)gemeenten gezamenlijk hun visie en voorgestane aanpak over de overlast veroorzaakt door de grote stroom buitenlandse (soft)drugstoeristen. De aanpak behelst een samenhangend stelsel van 14 beperkende maatregelen voor zowel de voor- als de achterdeur van de coffeeshop. De beleidsveronderstelling is dat deze maatregelen in combinatie een ontmoedigend effect zullen hebben op de massaliteit van het cannabistoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast (drugrunners, dealers, illegale verkoop).

Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om te komen tot de introductie van zo'n 'gesloten systeem' en de juridische en praktische haalbaarheid van de veertien maatregelen is de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (hierna TSPB) gevraagd te voorzien in een wetenschappelijk onderbouwd advies.

In antwoord op het verzoek is de TSPB in de vorm van een essay ingegaan op de te verwachte effecten van de 14 maatregelen waarbij tevens een kritische reflectie is gegeven op de voorgenomen maatregelen en de beleidsaannames van 'Limburg trekt zijn grens' (deel 1). In het essay zijn de veertien maatregelen in een bredere context geplaatst en geven we een zo goed mogelijke analyse van de effecten van de 14 maatregelen. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van het oordeel van een aantal deskundigen, te weten: drs. B Bieleman, mr. B Keizer, prof. dr. D Korf en T Snip.

Daarnaast zijn prof. mr. dr. AE Schilder (Vrije Universiteit van Amsterdam) en prof. mr. dr. JG Brouwer (Rijksuniversiteit Groningen) gevraagd om de juridische haalbaarheid van de 14 maatregelen te toetsen (deel 2). Hun belangrijkste bevindingen zijn tevens verwerkt in kolom 1 van onze diagram over de effecten van de maatregelen op pagina 30.

Wij laten zien dat bij het beoordelen van de 14 maatregelen verschillende effecten kunnen worden meegenomen, waaronder de juridische gevolgen. Het is aan de gemeenteraad en het bestuur welk gewicht zij aan de verschillende maatregelen toekennen. Zij kunnen dus zelf bepalen hoe zwaar zij de verschillende effecten laten meewegen. Ze kunnen de effecten op bestuurlijk/politiek niveau bijvoorbeeld zwaarder laten meewegen in hun oordeel. Maar ze kunnen er bijvoorbeeld ook voor kiezen om de gevolgen op de handhaving zwaarder te laten meewegen.

Deel 1

Praktische haalbaarheid

Essay

Nicole Maalsté

Gabriel van den Brink

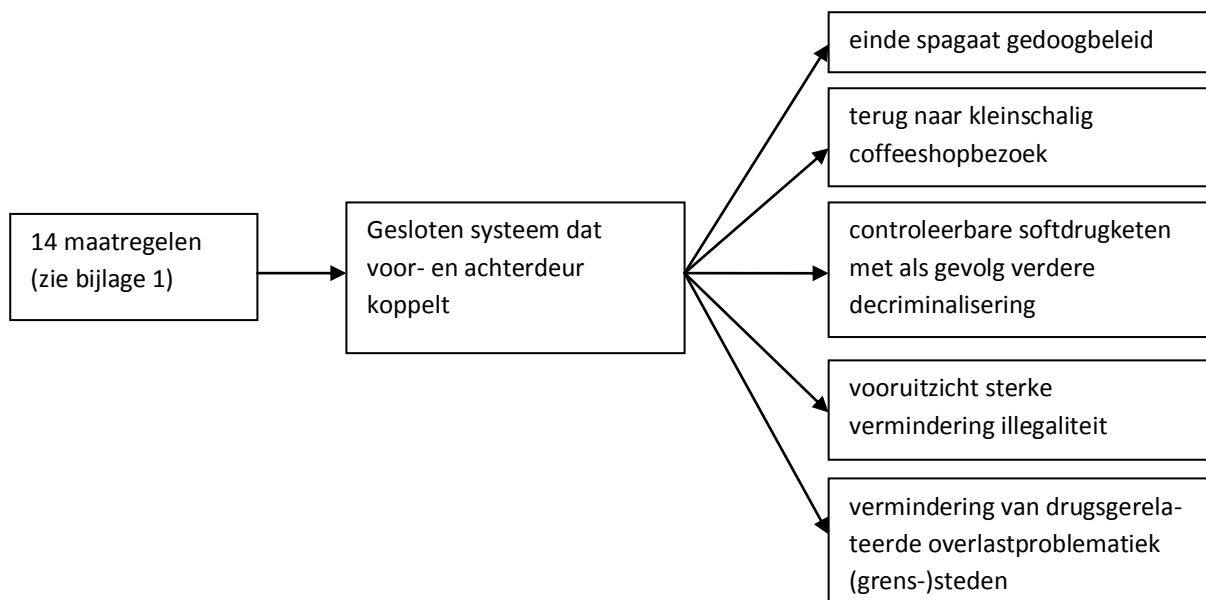
TILBURGSE SCHOOL VOOR POLITIEK EN BESTUUR

FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID



1. Achtergrond

J'essaye, ik probeer. In dit essay proberen wij op gefundeerde wijze te beoordelen of een gesloten systeem, zoals dat in 'Limburg trekt zijn grens'¹ wordt geambieerd, tot de gewenste doelstelling leidt: een afname van het aantal coffeeshoptoeristen en een afname van de overlast. Het Limburgse plan dient daartoe in een bredere context te worden geplaatst van recente discussies en ontwikkelingen rondom het gedoogbeleid.² Daarmee wordt duidelijk dat de ambitie van dit plan verder reikt dan de actuele grensproblematiek. Het gesloten systeem is een antwoord op het vastgelopen gedoogbeleid. Het is een uitnodiging aan de landelijke overheid om het gedoogbeleid grondig te herzien, zodat ongewenste neveneffecten kunnen worden tegengegaan. Het is een alternatieve oplossing van acht burgemeesters van Limburgse coffeeshopgemeenten om zoals zij het zelf omschrijven: "de uitwassen van het huidige gedoogbeleid terug te dringen en de functie van én het gebruik in de coffeeshops af te bouwen tot de oorspronkelijke doelstellingen van het gedoogbeleid, namelijk het vanuit een kleinschalige aanpak accommoderen van de lokale/regionale cannabisbehoefte."³



Volgens de architecten van het Limburgse plan kan het gesloten systeem leiden tot een einde aan de spagaat van het gedoogbeleid, een kentering van het coffeeshopbezoek (terug naar lokale/regionale behoefte), een controleerbare softdrugketen met als gevolg verdere decriminalisering, een sterke vermindering van de illegaliteit en een vermindering van de drugsgerelateerde overlastproblematiek (grens-)steden. Dat roept bij een kritische beschouwing meteen al vragen op: als het gesloten systeem een sluitend antwoord is op al deze uitwassen van het gedoogbeleid, waarom is er dan niet gekozen voor een bredere doelstelling? Waarom is alleen de laatste doelstelling, een vermindering van de drugsgerelateerde overlastproblematiek (grens-) steden, verder uitgewerkt? Je zou de vraag

¹ Een provinciebreed alternatief voor het huidige softdrugsbeleid. Maastricht, 12 mei 2009.

² Verschillende wetenschappers hebben betoogd dat het gedoogbeleid aan zijn einde is gekomen, bijvoorbeeld Van de Bunt (2006) en Fijnaut en De Ruyver (2008). De overheid heeft verschillende onderzoeken laten uitvoeren (Van Laar e.a, 2009; Amsterdam e.a, 2009 en CAM, 2009) en er is een commissie ingesteld die een diagnose van het drugsbeleid moest vaststellen en voorstellen voor verbetering van het drugsbeleid moest aandraagen (Van de Donk, 2009). In het najaar van 2010 zal naar verwachting een nieuwe drugsnota worden gepresenteerd.

³ Limburg trekt zijn grens, 2009, p.1.

ook kunnen omdraaien. Wanneer de enige ambitie van deze acht burgemeesters is om het aantal drugstoeristen en de daarmee gepaard gaande overlast terug te dringen, waarom is er dan gekozen voor een gesloten systeem met veertien maatregelen? Maatregelen die als onderdeel van een gesloten systeem misschien wel logisch gekozen zijn, maar die afzonderlijk niet allemaal een even duidelijke relatie met het coffeeshoptoerisme hebben.

Het is niet onze bedoeling om antwoord te geven op deze vragen. Wij stellen deze vragen uitsluitend om duidelijk te maken dat een gesloten systeem verder kan en moet reiken dan het Limburgse plan beoogt. Om de oproep tot een gesloten systeem in haar volle omvang te kunnen beoordelen, moet deze in een bredere context worden geplaatst. In dit essay beschouwen we het Limburgse plan daarom vanuit drie invalshoeken: een historische, een analytische en een comparatieve invalshoek.

Maar we beginnen met de verantwoording van onze aanpak. Er is ons gevraagd een essay te maken. Dat zou in principe betekenen dat we onze uitspraken niet perse hoeven te baseren op bestaande theorieën, maar juist met nieuwe inzichten moeten komen. Om de wetenschappelijke waarde van dit essay te waarborgen zijn de argumenten desondanks zoveel mogelijk onderbouwd met literatuurverwijzingen en mondelinge mededelingen van deskundigen die zich al jarenlang vanuit verschillende professionele en wetenschappelijke achtergronden met dit vraagstuk bezighouden.

Dan volgt een beschrijving van een aantal historische ontwikkelingen die de context voor de oproep tot een gesloten systeem vormen. We vragen ons af waar de roep om een gesloten systeem vandaan komt en welke recente ontwikkelingen daartoe hebben bijgedragen.

Daarna bekijken we de problematiek vanuit een analytisch oogpunt. We rafelen de problematiek als het ware uiteen en maken onderscheid tussen verschillende soorten drugstoeristen. Daarbij zullen we ons tevens afvragen in hoeverre dit onvoorspelbare, complexe probleem op te lossen is met de veertien voorgestelde maatregelen en een kritische reflectie geven op de aannames die aan het Limburgse plan ten grond slag liggen.

Vanuit een derde invalshoek, de comparatieve lijn, vergelijken we de problematiek in Maastricht met die in andere grensgemeenten en met vergelijkbare overlastsituaties. Daarbij wordt de vraag opgeworpen in hoeverre de Limburgse situatie a-specifiek is en voor welke oplossingsrichtingen andere gemeenten met vergelijkbare problematiek hebben gekozen. Daarbij komt tevens de vraag aan de orde in hoeverre Maastricht als blauwdruk kan dienen voor het oplossen van structurele problemen. Anders gezegd: in hoeverre zijn oplossingen voor de Maastrichtse situatie landelijk toepasbaar?

Na deze reflectie op de Limburgse plannen vanuit bovenstaande invalshoeken worden de effecten van de voorgestelde maatregelen nader beschouwd.

2. Verantwoording aanpak

De Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de universiteit van Tilburg is gevraagd in te gaan op de te verwachten effecten van de 14 maatregelen en een kritische reflectie te geven op de voorgenomen maatregelen en de beleidsaannames van 'Limburg trekt zijn grens'.

Er is gekozen voor de vorm van een essay omdat in een eerdere fase is gebleken dat er nauwelijks wetenschappelijke onderzoeken of rapportages beschikbaar zijn en er elders in Nederland slechts in beperkte mate ervaringen met de maatregelen zijn opgedaan. Dat maakt het lastig om op basis van beschikbare bronnen een wetenschappelijk onderbouwde rapportage te produceren met betrouwbare uitspraken over de te verwachten effecten van de 14 maatregelen.

Met de voorgestelde maatregelen worden de grenzen van het huidige gedoogbeleid verkend en misschien wel overschreden. Het betreft fysieke, gemeentelijke en landsgrenzen, maar ook morele grenzen en grenzen van wetgeving. We begeven ons als het ware op avontuurlijk terrein; we moeten een nieuwe wereld verkennen, die nog geen vaste structuur kent en waarvoor deels ook nog de taal ontbreekt. Het is daarom niet mogelijk om bestaande paden te volgen. Dit vereist een gedurfd en creatief denkproces, dat nieuwe inzichten en oplossingsrichtingen mogelijk maakt.

Volgens de Van Dale⁴ is een essay (proef) een niet te korte, voor een ruim publiek bestemde, subjectief gekleurde verhandeling over een wetenschappelijk of letterkundig onderwerp, gekenmerkt door goede, persoonlijke stijl. Stiller (2007) omschrijft een essay als een beschouwing of een onder woorden gebrachte en geuite overweging, een ontdekkingsreis, een gedachte-experiment waarbij je subjectiviteit gebruikt om een idee te ontwikkelen. In zijn meest zuivere vorm is een essay volgens Stiller een persoonlijke bespiegeling die de lezer uitdaagt om mee te denken, tegenargumenten en -voorbeelden te verzinnen en in debat te gaan met de essayist.⁵

Een wetenschappelijk betoog maakt gebruik van bronvermelding om te laten zien dat bepaalde ideeën voortbouwen op al bestaande inzichten. Bij een essay gaat het juist om nieuwe inzichten, die niet perse voortborduren op bestaande inzichten. Om de wetenschappelijke waarde van dit essay te waarborgen zijn de kernvragen die ten grondslag liggen aan dit essay tijdens een expertmeeting voorgelegd aan (wetenschappelijke) deskundigen op dit terrein. Het gaat hierbij om de heren B Bieleman (directeur onderzoeksbureau Intraval), B Keizer (voormalig hoofd van de Afdeling Drugbeleid op het ministerie van VWS, nu Trimbos-instituut), DJ Korf (directeur Bonger-instituut, Universiteit van Amsterdam) en Ton Snip (politie Zaanstreek, Nationaal Netwerk Drugsexpertise). Van deze bijeenkomst is een opname gemaakt, die later letterlijk is uitgewerkt. Essentiële opmerkingen en ideeën die uit deze bijeenkomst voortkwamen zijn verwerkt in dit essay.

⁴ Van Dale, 13^e druk, 1999.

⁵ Stiller, 2007, p. 15-17.

3. Historische lijn

Vanuit een historisch perspectief zou je het gesloten systeem van coffeeshops kunnen beschouwen als een lang gekoesterde wens, die al vanaf de allereerste ideeën over het gedoogbeleid in de pijpleiding zat. Om deze gedachtegang te kunnen volgen is het nodig om te laten zien hoe het gedoogbeleid, de coffeeshop en de teelt van nederwiet zijn ontstaan en welke ontwikkelingen sindsdien hebben plaatsgevonden.

Ontstaan gedoogbeleid

Eind jaren zestig kwam er vanuit de Nederlandse samenleving steeds meer kritiek op het verbod van cannabis.⁶ In die tijd werden Nederlanders nog vervolgd voor het roken van een jointje en zo belandde menig blower in de gevangenis. Hierdoor dreigde het justitieel apparaat verstopt te raken.⁷ Verschillende commissies bogen zich over de ontstane situatie. Zo onderzochten de commissie-Hulsman (1968) en de commissie-Baan (1970) of het verbod op cannabis nog wenselijk was en wat de mogelijkheden waren om de Opiumwet aan te passen. Zij adviseerden de overheid om de wet te veranderen en het gebruik van cannabis niet meer als crimineel te bestempelen.⁸

Dit leidde in 1976 uiteindelijk tot een wijziging van de Opiumwet. De wet maakt sindsdien onderscheid tussen wat in de praktijk vaak soft- en harddrugs worden genoemd.⁹ Het idee achter de scheiding tussen soft en hard is dat de overheid wilde voorkomen dat consumenten bij de aanschaf van cannabis in aanraking zouden komen met andere drugs.¹⁰ Door de wijziging van de wet in 1976 bleef cannabis wel verboden, maar was het bezit van kleine hoeveelheden (tot 30 gram) geen misdrijf meer, maar een overtreding. Cannabisconsumenten werden niet langer als gestoorde of criminelen gezien.

Ook een werkgroep van de Anti-Revolutionaire Partij (een van de voorlopers van het CDA) brengt in 1972 een positief advies uit over de introductie van het gedoogbeleid. In dat advies waarschuwt de ARP echter voor de risico's van de vercommercialisering van de cannabismarkt. Daarom stelt zij een staatsmonopolie voor de toelevering van cannabis voor: "een ongecontroleerde commerciële ontwikkeling moet worden geweerd. Zodra er een particuliere cannabisindustrie zou gaan ontstaan, wordt een eventuele weg terug zeer moeilijk (vergelijk nicotine en alcohol). Beheersing van het productie- en consumptieproces vereist overheidsbemoeienis."¹¹ Deze waarschuwing is indertijd niet serieus genomen, waardoor de cannabissector in meer dan dertig jaar heeft kunnen uitgroeien tot een omvangrijke, commerciële branche met allerlei legale, gedoogde en niet-gedoogde bedrijvigheden.¹²

⁶ Hullu & Tillema, 1989, p. 40.

⁷ Hulsman, 1970, p. 79.

⁸ Werkgroep Verdovende Middelen, p. 1972.

⁹ Stb. 425, 23 juni 1976.

¹⁰ Bijlagen Handelingen 1973-194, 11742, nr. 3.

¹¹ ARP, 1972, p. 21.

¹² Maalsté & Panhuysen, 2007.

Ontstaan coffeeshop

Vóór 1976 was een cannabisconsument aangewezen op een van de vele straat- en huisdealers die naast cannabis vaak ook andere drugs verkochten. In de veranderde richtlijnen van de Opiumwet stond in eerste instantie alleen iets over het gedogen van cannabisverkoop via huisdealers in jongerencentra. Cannabishandel via huisdealers of op andere plekken was dus niet toegestaan. Toch ging ook de handel via huisdealers in de praktijk door. In de jaren '80 traden deze cannabisverkopende dealers steeds meer naar buiten en naarmate de zaken beter liepen, verlegden zij de handel vanuit hun huis naar een winkeltje. Deze winkeltjes werden bekend als coffeeshops. Jongerencentra vonden steeds vaker dat de verkoop van cannabis hun andere activiteiten overschaduwden en stopten de verkoop na een aantal jaren. Op die manier verschoof de handel in cannabis van huisdealers en jongerencentra naar coffeeshops.¹³

De politie liet het ontstaan van deze coffeeshops ongemoeid omdat cannabis een lage opsporingsprioriteit had. In de richtlijnen van het Openbaar Ministerie van 18 juli 1980 staat dat de politie slechts zal optreden wanneer de kleinhandel 'zich als zodanig publiekelijk afficheert of op andere wijze provocerend zijn handel bedrijft'.¹⁴ De Kort stelt dat deze zinsnede mogelijk de weg heeft vrijgemaakt voor het ontstaan van coffeeshops. "Langzamerhand werden de shops meer en meer gedoogd en de politie trad over het algemeen slechts op wanneer er ook hard drugs werden verhandeld of wanneer er al te uitbundig reclame werd gemaakt."¹⁵ Het aantal coffeeshops groeide enorm en was in 1990 opgelopen tot 1500.¹⁶

Pas in het begin van de jaren '90 reageerde de overheid op deze ongebreidelde groei aan cannabisverkooppunten. Met het vaststellen van de zogenoemde AHOJ-G criteria voor coffeeshops tot landelijk beleid in 1991, krijgt het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops een meer structureel karakter. In de loop der jaren zijn deze gedoogregels verscheidene keren aangescherpt.¹⁷ Anno 2007 moeten coffeeshops zich aan de volgende AHOJ-G+-regels houden: geen Affichering, geen Harddrugs, geen Overlast, geen verkoop aan Jeugdigen onder 18 jaar, geen Groothandelshoeveelheden (niet meer dan 5 gram per persoon verkopen en niet meer dan 500 gram voorraad in de coffeeshops). De + staat voor 'geen alcohol schenken'. Daarnaast hebben veel gemeenten extra regels vastgesteld, bijvoorbeeld dat coffeeshops zich alleen in bepaalde gebieden mogen vestigen of dat zij op een bepaalde afstand van scholen moeten liggen. Deze beleidsmaatregelen en de handhaving daarvan hebben tot een sterke afname van aantal coffeeshops geleid. Volgens de laatste telling waren er in 2007 nog 702 coffeeshops in 106 gemeenten.¹⁸ Dat betekent dat het aantal coffeeshops in vijftien jaar tijd gehalveerd is.

Coffeeshops en coffeshoptoerisme in Limburg

In Limburg zijn in totaal 34 coffeeshops, waarvan bijna de helft in Maastricht. Het aantal coffeshopbezoekers per dag is alleen bekend voor Kerkrade, Maastricht, Roermond en Venlo. Venlo

¹³ Maalsté e.a., 2006, p.3.

¹⁴ Nederlandse Staatcourant, nr. 137.

¹⁵ Kort de, 1995, p. 254.

¹⁶ Kuipers, 1991.

¹⁷ Ministerie van VWS, 1995;

¹⁸ Bieleman e.a., 2008, p.17.

heeft relatief meer bezoekers per coffeeshop dan Maastricht. Het aantal bezoekers per shop kan enorm verschillen. Zo heeft Roermond een coffeeshop met 700 á 800 bezoekers per dag en een coffeeshop met 20 bezoekers per dag. Ook is er een groot verschil in het percentage coffeshoptoeristen per gemeente. In Maastricht en Venlo is de meerderheid van de coffeeshopbezoekers niet-Nederlands en in Kerkrade en Roermond is dat de helft van de coffeeshopbezoekers. Voor de andere gemeenten ligt het percentage coffeshoptoeristen een stuk lager of is het niet bekend.

Tabel 1 Vergelijking aantallen inwoners, coffeeshops en (buitenlandse) coffeeshopbezoekers

	Heerlen	Kerkrade	Maastricht	Roermond	Sittard-Geleen	Venlo	Venray	Weert
Aantal inwoners	89.000	48.000	118.000	55.000	95.000	100.000	43.000	48.000
Aantal coffeeshops	3	2	14	2	4	5	2	2
Bezoekers per dag	?	1210	5750	720-820	?	4450-5000	?	?
% buitenlandse bezoekers	?	50%	69%	50%	?	66%	10%	?

Ontstaan hennepsteelt

In de jaren '60 en '70 waren de meeste cannabisproducten die in Nederland werden verhandeld en geconsumeerd illegaal uit het buitenland geïmporteerd. Hoewel er in die tijd al verschillende telers actief waren, werd er in de commissies die de overheid adviseerden met geen woord gerept over de mogelijkheid om wiet in Nederland te kweken. Volgens een deskundige die werkzaam was op het Gerechtelijk Laboratorium, kwam eigen teelt ook nauwelijks voor omdat de werking van het product van eigen bodem gering zou zijn en dus vrijwel geen afzetmarkt had.¹⁹ Een aantal telers koesterde in die tijd echter al de hoop dat de wietkweek in Nederland de import van wiet en de hasj uit andere landen overbodig zou kunnen maken. Deze pioniers begonnen hun experimenten lang voordat de coffeeshops bestonden en deden dit juist omdat zij niet afhankelijk wilden zijn van een dealer.²⁰ Zo startten de bekende Amsterdamse cannabisactivisten Robert Jasper Grootveld en Kees Hoekert in 1967 de Low Lands Weed Company onder het mom 'Kweek je eigen wiet, spek de dealer niet'.²¹ In eerste instantie werd er vooral buiten gekweekt, maar aangezien je buiten maar één keer per jaar kunt oogsten in het Nederlandse klimaat, begonnen de creatieve tuinders ook te experimenteren met binnentuintjes op zolder. Zij ontdekten dat zij op die manier hogere opbrengsten konden behalen.²²

De lage opsporingsprioriteit zorgde ervoor dat ook de hennepsteelt lange tijd ongemoeid is gelaten. Hierdoor kon het proces van buitenteelt naar binnenteelt zich buiten het zicht van de wetgever

¹⁹ Witte, 1970, p. 118.

²⁰ Zie bijvoorbeeld het verhaal van Walt in: Panhuysen & Maalsté, 2007.

²¹ Polak, 1970; Maalsté, 1992, p.117

²² Jansen, 1993b; Jansen, 1996, p.258.

voltrekken. In de jaren negentig vond er een explosieve groei in de productie van nederwiet plaats en ontstond er een breed rekruteringsveld van 'ondernemerschap' uit vrijwel alle lagen van de bevolking. Zo ontstond in Nederland een relatief criminaliteitsvrije economische sector, die 'verboden goederen' produceert.²³ De in Nederland geproduceerde wiet werd zo populair, dat het een zeer gewild product in het buitenland werd en er een levendige handel in zaden, nederwiet en know-how over teelttechnieken naar het buitenland is ontstaan. Econoom Jansen spreekt in dit verband van een 'groene lawine' en stelt dat Nederland zich heeft ontwikkeld tot een incubatiemilieu voor binnenteelt, dat langzaam maar zeker heel Europa overspoelde.²⁴

Uit de 'De Parse Drugsnota' valt op te maken dat de overheid halverwege de jaren negentig al nadacht over een systeem waarbij de aanvoer van cannabis naar coffeeshops beter geregeld zou worden. De trend waarbij coffeeshops hun waren betrokken van netwerken van niet-criminele huistelers werd als positief beoordeeld, omdat zo voor de shops de mogelijkheid bestond om contacten met criminele organisaties af te houden.²⁵ Een aantal van ongeveer 35.000 huistelers met elk een zeer bescheiden teelt van enkele planten zou de binnenlandse vraag naar cannabis kunnen dekken, waardoor geen behoefte aan criminele aanvoer mee zou bestaan. Thuisteelt van kleine partijen nederwiet kreeg daarom geen prioriteit bij de opsporing en vervolging.²⁶

Tegelijkertijd werd rekening gehouden met het risico dat een deel van de huistelers werd geannexeerd door criminele organisaties.²⁷ Daarom kreeg de bestrijding van grootschalige, professionele hennepsteelt hoge prioriteit en zou de strafmaat worden verhoogd, om te voorkomen dat nederwiet een exportproduct zou worden en dat de georganiseerde criminaliteit rondom cannabis toe zou nemen.²⁸ Op 18 maart 1999 is de Opiumwet zodanig gewijzigd dat het telen expliciet werd toegevoegd aan de verboden handelingen. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen 'gewone' teelt en bedrijfsmatige teelt. Het telen van grotere hoeveelheden dan voor eigen gebruik (=5 planten) zou niet meer worden gedoogd. Voor beroeps- of bedrijfsmatige teelt en handel werd de maximum strafmaat verhoogd van twee naar vier jaar of een geldboete van de vijfde categorie.²⁹

In 2002 verscheen een rapport van criminoloog Bovenkerk, waarin werd gewezen op het georganiseerde karakter van de hennepsteelt en de betrokkenheid van bewoners van achterstandswijken en woonwagenvelden.³⁰ In de jaren die volgden werd een integraal beleid ontwikkeld waarbij allerlei partijen gingen samenwerken en de hennepsteelt stevig kon worden aangepakt. Mede door deze integrale aanpak hebben allerlei verschuivingen plaatsgevonden in de aanvoer van cannabis naar coffeeshops, waardoor de kwaliteit en de variëteit van het aanbod in de coffeshop achteruit is gegaan en de prijs omhoog. Daarnaast heeft dit geleid tot een verharding en

²³ Jansen, 1993a, p.106

²⁴ Jansen, 1996, p. 257.

²⁵ TK 1994–1995, 24 077, nrs. 2–3, p.55.

²⁶ TK 1994–1995, 24 077, nrs. 2–3, p.47.

²⁷ TK 1994–1995, 24 077, nrs. 2–3, *op cit.*, p.47.

²⁸ TK 1994–1995, 24 077, nrs. 2–3, p.12 en p.49; Sorgdrager, 1995, p.10-11.

²⁹ Wijziging Opiumwet 18 maart 1999, *Stb.* 1999, 168.

³⁰ In het rapport van Bovenkerk en Hogewind (2002) stellen de auteurs dat er sprake is van aansturing van de hennepsteelt door criminele organisaties. Zij baseren zich daarbij op het feit dat op diverse plekken dezelfde geavanceerde systemen en materialen worden aangetroffen.

een toename van criminele actoren in de cannabissector.³¹ In 2008 is de aanpak van grootschalige hennepsteelt voor de periode 2008-2012 toegevoegd aan de lijst van speerpunten binnen de bestrijding van georganiseerde misdaad.³²

Nieuwe modellen

Een of andere vorm van regulering van de achterdeur en/of een gesloten systeem zou een aantal ongewenste neveneffecten kunnen tegengaan die in de loop der jaren zijn ontstaan. Daartoe zijn al verschillende modellen bedacht.

De PvdA Rotterdam introduceerde in 2004 het zogenoemde “volkstuinteeltprincipe”. Cannabisconsumenten huren bij een staatskweker een stukje grond waarop vier of vijf planten kunnen staan. De staatskweker verzorgt de planten voor de consument en verstuurt de oogst regelmatig naar zijn geregistreerde klant of naar de coffeeshop die de cannabis voor de consumenten in kluisjes opbergt. Het adopteren van een stukje grond door derden past ook in het plan.³³

Het Maastrichtse model³⁴ van 2005 gaat uit van een gesloten controlebaar systeem, dat wordt vastgelegd in de richtlijnen voor coffeeshops. Op basis van deze richtlijn kunnen gemeenten regels opstellen voor de productie en aanvoer van nederwiet aan coffeeshops. Coffeeshopondernemers wijzen hun eigen telers aan, die dan uitsluitend ten behoeve van hun coffeeshop telen en worden dan als het ware verantwoordelijk gemaakt voor een gereguleerde aanlevering van hun producten. Hiervoor zijn volgens de opstellers van het plan meerdere varianten te overwegen. Eén variant is om de teelt, distributie en verkoop in één of een beperkt aantal panden te concentreren, die zich op een duidelijk afgebakend terrein moeten bevinden. Door de compactheid wordt het controleren eenvoudig gemaakt. Een andere variant is een vergunningstelsel waarbij legale telers worden aangewezen om onder toezicht van de gemeente cannabis te kweken. Dit systeem is vergelijkbaar met de wijze waarop de coffeeshops nu zijn vorm gegeven.

De Jellinek kliniek heeft daartoe de zogenoemde BIGH LB-criteria³⁵ ontwikkeld. Deze criteria houden in dat:

- er een boekhouding moet worden gevoerd;
- er informatie moet worden verstrekt over de kwaliteit product;
- er geen bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt;
- er alleen hennepplanten worden verbouwd;
- er alleen wordt geleverd aan coffeeshophouders en;
- dit alles onder een deugdelijke bedrijfsvoering (daar valt bijvoorbeeld onder het doorberekenen van de energiekosten) en accijnsheffing.

³¹ Maalsté, 2008.

³² TK 2008-2009, 29911, nr. 17.

³³ Motta, 2004.

³⁴ Leers G, B van der Ham, N Albayrak, F Weekers (2005). *Manifest van Maastricht, de achterdeur gereguleerd*. Maastricht: 2 december 2005.

³⁵ Notitie ‘Vernieuwen van cannabisbeleid’.

In november 2008 stelt Wernard Bruining voor om coffeeshops op te laten gaan in cannabisclubs.³⁶ Zijn model is ondermeer geïnspireerd op de 'compassion clubs' in Amerika, die cannabis mogen verkopen aan leden die in het bezit zijn van een medische verklaring. De leden mogen zelf telen en hun oogst leveren aan de 'compassion clubs' als onderdeel van hun vergunning. In het model van Bruining wordt uitgegaan van een besloten coffeeshop, een vereniging, die alleen toegankelijk is voor leden (en eventueel voor passanten via lidmaatschappen voor één dag). Leden worden onder een nummer en een nickname geregistreerd zonder naam en adres, om de privacy te eerbiedigen en het overtreden van de wet op de privacy voorkomen. De coffeeshop moet jaarlijks een businessplan indienen, waarin is aangegeven hoeveel cannabis de club het komende jaar denkt te verkopen aan leden én passanten. Op basis van dat businessplan kan de gemeente al dan niet een vergunning afgeven. Op die manier kan de gemeente invloed uitoefenen op de aanloop en de overlast, waarbij per coffeeshop gekozen kan worden voor onbelemmerde groei, eenzelfde aantal klanten, of juist een vermindering van de aanloop. Het voordeel is volgens Bruining dat de gemeente niets hoeft af te dwingen, ze geeft gewoon géén vergunning als het business plan haar niet aanstaat. Leveringscontracten met reguliere kwekers kunnen onderdeel van het business plan zijn.

In mei 2009 stelt Lea Bouwmeester van de PvdA voor om een stuk of vijf grote legale kwekerijen voor het hele land op te zetten, waar cannabis onder toezicht van de overheid wordt geproduceerd.³⁷ D'66 komt in juli 2009 met een eigen drugsnota, waarin zij een aantal criteria voorstelt waaronder gereguleerde teelt kan plaatsvinden. De hierboven beschreven BIGH LB-criteria zouden als uitgangspunt kunnen dienen. Daarnaast dienen de telers te voldoen aan alle andere relevante wetgeving, zoals Arbo en milieueisen, en dient het bureau BIBOB hen te screenen op hun criminele verleden.³⁸

Ook zijn er verschillende plannen gelanceerd om de teelt voor eigen gebruik te legaliseren. In mei 2003 stelt het Platform Cannabisondernemingen Nederland voor om in ieder geval één gloeilamp te gedogen voor eigen gebruik. Hiermee kan de extreme winstgevendheid van de illegale henneproductie een slag worden toegebracht.³⁹

Recente ontwikkelingen

In het najaar van 2009 heeft de commissie Van de Donk een advies uitgebracht om het gedoogbeleid te verbeteren. De commissie stelt dat de coffeeshop een rustige en veilige voorziening voor volwassen cannabisconsumenten is en dat de meeste coffeeshops geen problemen veroorzaken. Er zou echter sprake zijn van beleidsverwaarlozing en de commissie meent dat het gedoogbeleid dringend op een aantal punten zou moeten worden verbeterd.⁴⁰ Volgens de commissie moeten coffeeshops terug naar waarvoor ze oorspronkelijk waren bedoeld: verkooppunten voor de bediening van lokale gebruikers.

Verder adviseert de commissie om de mogelijkheid van besloten coffeeshops (ofwel coffeeshopclubs) met een achterdeurregeling nader uit te werken, zodat zichtbaar wordt of dit

³⁶ Bruining, 2008.

³⁷ Het Parool, 28 mei 2009.

³⁸ D'66, 2009, p.26.

³⁹ PCN, 2003.

⁴⁰ Donk van de e.a., 2009, p.9.

realistisch is in termen van handhaafbaarheid en eventuele ongewenste neveneffecten. Dit model, dat de voor- en achterdeur van de shop als het ware verbindt, zou in de vorm van een kleinschalig experiment nader moeten worden uitgewerkt.⁴¹ In de Hoofddlijnenbrief geeft de overheid aan in deze kabinetsperiode geen experimenten met het reguleren van de achterdeur toe te staan. Wel stimuleert zij een pilot om een besloten coffeeshopsysteem te realiseren, waarbij de drempel om cannabis te kunnen kopen substantieel hoger wordt.⁴²

Ook in de Verenigde Staten zijn er allerlei ontwikkelingen aan de gang rondom clubmodellen, waarbij cannabis op vertoon van een lidmaatschap of met een vergunning kan worden aangeschaft. In dertien staten wordt medisch gebruik van cannabis toegestaan. In Colorado zijn in korte tijd honderd cannabisclubs ontstaan en in Oakland wordt de verkoop van kleine hoeveelheden via clubs niet meer vervolgd door de politie.⁴³ Volgens de voormalige Amsterdamse burgemeester Cohen is het tij gekeerd en is internationaal gezien meer ruimte voor een coffeeshopmodel waarbij ook de achterdeur geregeld is: “Als Nederland stappen zet richting het reguleren van cannabis, en de productie en verkoop van de andere drugs, zal de reactie van de VS vermoedelijk fundamenteel anders zijn dan in het verleden.”⁴⁴ En ook in Europa zelf gaan er steeds meer stemmen op om drugs uit de criminaliteit te halen.⁴⁵

In België werd in 2006 de stichting Trekt Uw Plant opgericht. Leden van deze stichting kunnen gezamenlijk één cannabisplant per persoon verbouwen in een afgesloten, niet openbaar toegankelijke ruimte. Een Ministeriële Richtlijn die in januari 2005 in België is uitgevaardigd, stelt dat het bezit door een volwassene van maximaal 3 gram cannabis en/of één cannabisplant niet langer wordt vervolgd, tenzij sprake is van overlast of verzwarende omstandigheden.⁴⁶ De bestuursleden van Trekt uw Plant werden in februari 2009 door de rechtbank van Eerste Aanleg veroordeeld omdat dit initiatief zou aanzetten tot gebruik. In februari 2010 werden zij vrijgesproken van deze aanklacht door het Hof van Beroep in Antwerpen.⁴⁷ Dit betekent dat Belgische consumenten sindsdien op legale wijze zelf of in groepsverband cannabis voor eigen consumptie kunnen telen.

Volgens econoom en cannabisdeskundige Jansen zijn er belangrijke voordelen aan de ontwikkelingen rondom ‘cannabis social clubs’, die een alternatief vormen voor de huidige coffeeshop: “De wietproductie zou gedeeltelijk uit de illegaliteit komen. Ze hoeven geen clandestiene stroom meer af te tappen. En de kwaliteit van het product kan openlijk worden gecontroleerd door de eigenaren van de planten.”⁴⁸

Vanuit een historisch oogpunt kan worden geconcludeerd dat het coffeeshopmodel zoals dat in de loop der jaren is ontstaan aan verbetering toe is. Dat geldt vooral voor de achterdeur van de

⁴¹ Van de Donk e.a., 2009, p.49.

⁴² Hoofddlijnenbrief Drugs, 2009, p.11.

⁴³ Remarque, 2009.

⁴⁴ Brief van burgemeester Cohen aan ministerie van BZK betreffende ‘Amsterdamse reactie op hoofddlijnenbrief drugsbeleid’, 30 november 2009.

⁴⁵ UK: Prof Nutt wants to explore Dutch-style cannabis cafés, BBC News, 19 november 2009; ‘Laat overheid drugshandel controleren’, De Standaard, 3 februari 2010.

⁴⁶ www.trektuwplant.be

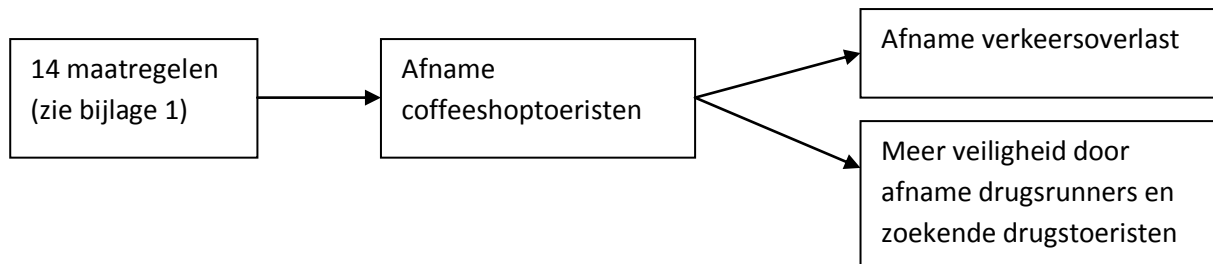
⁴⁷ Vonnis Hof van Beroep Antwerpen, Zaak tegen Trekt uw Plant, 25 februari 2010.

⁴⁸ Jansen, 4 maart 2010, ‘Trekt uw plant bekoort Hollanders. Zoete cannabiswinden uit het zuiden’, www.cannabis-social-clubs.be.

coffeeshop. Teruggaan naar hoe het ooit bedoeld was, zal lastig zijn zo niet onmogelijk. Allereerst omdat de coffeeshop in de praktijk ontstaan is en er dus nooit sprake is geweest van een goed doordacht model. Ten tweede omdat de samenleving in de loop der tijd is veranderd en de voorwaarden die aan een cannabisverkooppunt worden gesteld dus afgestemd dienen te worden op huidige samenleving. Ten derde omdat de vraag naar cannabis in de loop der jaren enorm is toegenomen en de bezoekers van coffeeshops tegenwoordig uit alle lagen van de samenleving komen. En ten vierde, omdat er allerlei ontwikkelingen in het buitenland plaatsvinden, waardoor Nederland niet meer alleen staat in haar denken over een model voor een gereguleerde verkoop van cannabis. Het plan 'Limburg trekt zijn grens' om een gesloten systeem te ontwikkelen is een logisch uitvloeisel van historische ontwikkelingen.

4. Analytische lijn

Vanuit de analytische lijn worden de aannames die ten grondslag liggen aan ‘Limburg trekt zijn grens’ aan een kritische analyse onderworpen. Het doel van de voorgenomen maatregelen is om het aantal coffeeshoptoeristen terug te brengen in de hoop dat de verkeersoverlast en gevoelens van onveiligheid zullen afnemen, die worden veroorzaakt door het zoekgedrag van coffeeshoptoeristen en de aanwezigheid van drugsrunners. In een stroomdiagram ziet dat er als volgt uit:



Deze op het eerste gezicht eenvoudige weergave van het beoogde doel, roept echter een aantal kritische vragen op.

Een eerste vraag betreft de 14 voorgestelde maatregelen.⁴⁹ Een vluchtige blik leert dat het om zeer uiteenlopende maatregelen gaat die zowel de voor- als de achterdeur betreffen en die niet allemaal een duidelijke relatie hebben met coffeeshoptoeristen. Hoe is Limburg tot deze 14 maatregelen gekomen?

Een andere vraag gaat over de doelgroep waarop de maatregelen zich richten: de coffeeshoptoeristen. De maatregelen zijn niet gericht op alle coffeeshopbezoekers, maar op coffeeshoptoeristen.⁵⁰ Bovendien zijn de maatregelen niet gericht op bepaald overlastgevend gedrag van coffeeshoptoeristen, maar op hun massaliteit. Dit impliceert dat het *aantal* coffeeshoptoeristen de ervaren overlastproblemen veroorzaakt. Het gaat dus niet over specifiek gedrag van bepaalde coffeeshopbezoekers of coffeeshoptoeristen, maar het aantal coffeeshoptoeristen an sich is oorzaak van de overlast en moet daarom worden teruggebracht. Dit roept de vraag op of de maatregelen zich specifiek moeten richten op het terugbrengen van het aantal coffeeshoptoeristen. En indien ja, hoe kan in dat geval voorkomen worden dat de maatregelen andere coffeeshopbezoekers treffen?

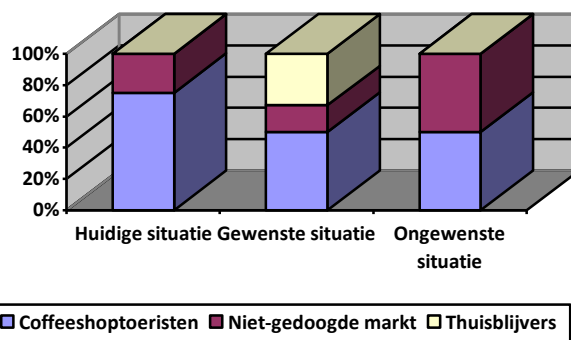
Een volgende vraag gaat over de veronderstelde relatie tussen de afname van het aantal coffeeshoptoeristen en de afname van de ervaren overlastproblematiek. In het stroomdiagram is te zien dat een afname van het aantal coffeeshoptoeristen tot een afname van de overlastproblematiek moet leiden. Waarop is dit gebaseerd? In hoeverre is de ervaren overlast specifiek te koppelen aan coffeeshoptoeristen en niet aan coffeeshopbezoekers of drugstoeristen in het algemeen?

⁴⁹ De veronderstelling is dat het gewenste effect niet teweeg wordt gebracht door afzonderlijke maatregelen maar door een combinatie van verschillende maatregelen aan de voor- en achterdeur van de coffeeshop. Deze combinatie dient tot gevolg te hebben dat het aantal coffeeshoptoeristen afneemt. Later in dit essay zullen de afzonderlijke maatregelen worden besproken.

⁵⁰ Coffeeshoptoeristen zijn coffeeshopbezoekers die niet in Nederland wonen.

Weer een andere vraag betreft het beoogde effect. In het plan van de gemeente is aangegeven dat de 14 maatregelen de coffeeshoptoeristen niet alleen moeten ontmoedigen om nog langer naar Maastricht te komen; zij moeten bovendien tot gevolg hebben dat deze cannabisconsumenten helemaal niet meer naar Nederland komen om cannabis aan te schaffen en/of te consumeren. Vandaar ook de provinciebrede aanpak en de voorstellen voor een strengere handhaving: het is niet de bedoeling dat deze coffeeshoptoeristen hun heil in een naburige Nederlandse gemeente met coffeeshops gaan zoeken. En het is zeker niet de bedoeling dat deze cannabisconsumenten op de Nederlandse niet-gedoogde markt terecht komt.

In onderstaand schema is aangegeven wat de huidige situatie is, wat de beoogde situatie is en welke situatie ongewenst is. Dit roept de vraag op hoe gewaarborgd kan worden dat de maatregelen tot de gewenste situatie leiden en hoe voorkomen kan worden dat de ongewenste situatie optreedt?



Zonder een antwoord op de vragen te geven, kan uit het bovenstaande worden afgeleid dat de beoogde doelstelling een aantal aannames herbergt:

1. Verkeersoverlast rondom coffeeshops wordt voornamelijk veroorzaakt door coffeeshoptoeristen;
2. Lokale coffeeshopbezoekers veroorzaken minder of geen verkeersoverlast;
3. Drugsridders rekruteren hun klanten uit de toestroom van coffeeshoptoeristen;
4. Lokale coffeeshopbezoekers zijn geen potentiële klanten van drugsridders;
5. Het wordt voor drugsridders minder interessant om hun activiteiten in Maastricht voort te zetten, wanneer het aantal coffeeshoptoeristen afneemt.

Nog los van de vraag óf de 14 maatregelen tot de gewenste situatie leiden, is het van belang te weten of deze aannames juist zijn. Al deze aannames dienen positief te worden beantwoord om de uitvoering van de 14 maatregelen tot het gewenste resultaat te laten leiden. Om meer zicht te krijgen op de juistheid van die aannames zal de volgende paragraaf verder inzoomen op de overlastproblematiek.

Om een goed idee te krijgen over de specifieke overlastproblematiek van Maastricht beginnen we met twee anekdotes:

Eind november gaat een Nederlandse man die al een tijdje in Frankrijk woont naar zijn zus in Maastricht. Hij rijdt in een witte bestelbus met een Frans kenteken. Het is half 3 's nachts als hij de grens op de A2 tussen Luik en Maastricht passeert. Hij rijdt op dat moment zo'n 120 km

per uur. Zijn aandacht wordt getrokken door een auto die naast hem blijft rijden. De inzittenden met een Noord-Afrikaans uiterlijk gebaren naar hem. Hij vermoedt dat ze hem vragen of hij geïnteresseerd is in drugs. Hij schudt ontkennend zijn hoofd en rijdt stug voor zich uitkijkend door. Plotseling voelt hij dat zijn portier al rijdende wordt opengetrokken door een van de mannen. Hij rukt aan het portier, rijdt er als een speer vandoor en neemt de eerst volgende afslag. Ondertussen belt hij 112. Hij legt aan de politie uit wat hem is overkomen. In zijn spiegel ziet hij dat hij inmiddels door een andere auto wordt gevolgd. Hij vermoedt dat het drugsrunners zijn. De politie zegt dat een politieauto hem in het vizier heeft en dat hij moet blijven rijden. Zij zullen het probleem oplossen. Nadat hij een aantal rondjes door een wijk heeft gereden, is hij zijn achtervolgers kwijt. Even later ziet hij dat de auto die hem volgde tot stilstand wordt gebracht door een politieauto. Opgelucht rijdt hij naar zijn zus.

Een andere anekdote komt van een van de beleidsambtenaren in Maastricht:

"Ik heb een tijdlang dichtbij een coffeeshop gewoond. In die tijd werd ik regelmatig aangesproken door straatdealers die mij vroegen of ik cannabis of coke wilde kopen. Dit gebeurde op allerlei tijdstippen, zowel 's ochtends als 's avonds. Ik werd ook regelmatig aangesproken door mensen die op zoek waren naar een coffeeshop. Ik zag er op die momenten niet echt anders uit dan gewoonlijk. Het zou hoogstens zo kunnen zijn dat ik in mijn vrijetijdskleding een andere uitstraling heb, of dat ze dachten dat ik een buitenlander ben vanwege mijn getinte huidskleur. Ik zag die straatdealers ook vaak mensen aanspreken die op zoek waren naar een parkeerplaats. Vooral tussen kerst en Oud en Nieuw stikt het hier van de Belgische en Franse bezoekers. Je vraagt je af waar ze allemaal vandaan komen. De coffeeshops zijn dan meestal gewoon open.

Dit gedrag van straatdealers en/of drugsrunners, waarbij gewone mensen worden aangesproken of zij cannabis en/of andere drugs willen kopen, wordt als zeer overlastgevend ervaren. Het leidt tot gevoelens van onveiligheid en onveilige verkeerssituaties (zoals uit het eerste voorbeeld blijkt). Uit deze voorbeelden blijkt bovendien dat drugsrunners (voorbeeld 1) en straatdealers (voorbeeld 2) hun potentiële klanten niet zomaar herkennen. Ze spreken ogenschijnlijk mensen aan op basis van een aantal zeer algemene kenmerken, zoals een buitenlands kenteken of een getint uiterlijk. Maar zoals uit de voorbeelden blijkt, kunnen dit dus ook gewone bezoekers van Maastricht zijn of mensen die uiterlijke kenmerken van een buitenlander hebben. Dit roept de vraag op of een coffeeshoptoerist te onderscheiden is van een andere toerist of bezoeker van Maastricht? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we eerst weten wat een coffeeshoptoerist eigenlijk is.

Coffeeshoptoeristen zijn in woordenboeken niet als een aparte categorie opgenomen. De Van Dale⁵¹ kent twee omschrijvingen van toeristen. De tweede omschrijving lijkt het meest van toepassing op de coffeeshoptoerist: 'iemand die reist, niet als ontspanning, maar om iets te verkrijgen of aan een bepaalde behoefte te voldoen'. Als voorbeelden worden genoemd: abortustoeristen, drugstoeristen, heroïnetoeristen, rampstoeristen, rijbewijstoeristen en sekstoeristen.

De World Tourism Organization (WTO) definieert toeristen als mensen die "reizen en in plaatsen buiten hun gebruikelijk milieu niet meer dan één opeenvolgend jaar voor vrije tijd, zaken en andere

⁵¹ Van Dale, 13^e druk, 1999.

doeleinden blijven, en niet met betrekking op het uitoefenen van een activiteit die beloond wordt vanuit de bezochte plaats". Toerisme kan volgens de WTO ingrijpende gevolgen hebben voor de leefsituatie van de lokale bevolking. Naast positieve effecten van de aanwezigheid van recreanten en toeristen is er vaak sprake van negatieve effecten. Of de aanwezigheid van toeristen als negatief wordt ervaren, is sterk afhankelijk van het belang dat een persoon of groep heeft. De waardering van toeristen verschilt dus, afhankelijk van de mate waarin personen voor hun inkomen afhankelijk zijn van toeristen.⁵²

Vrij vertaald betekent dit dat de druk op een bepaald plek te groot kan worden wanneer veel toeristen daar samenkomen. Vaak is op die plekken sprake van chaotische (verkeers)situaties, geluidsoverlast en vervuiling. In de Telegraaf is bijvoorbeeld te lezen dat wachtende bezoekers van het Anne Frank Huis irritatie oproepen bij omwonenden. Om de overlast van de wachtende rijen bezoekers tegen te gaan zijn de openingstijden verruimd en wordt bezoekers de mogelijkheid geboden om een ticket per internet te kopen.⁵³ In een ander artikel wordt in soortgelijke bewoordingen de overlast bij het standbeeld van zeeheld Michiel Adriaansz. de Ruyter op de Vlissingse boulevard beschreven: "Met een reeks van maatregelen hoopt het college op korte termijn af te rekenen met ergernissen veroorzaakt door scooters, (disco) auto's en motoren." B&W van Vlissingen beloven dat er meer politiecontroles op geluidsoverlast van scootertjes en disco-auto's komen en dat er matrixborden worden geplaatst om het rijgedrag van de bestuurders te beïnvloeden. Verder wordt de rijrichting op Boulevard de Ruyter omgedraaid en komt er een parkeer- en stopverbod bij het standbeeld.⁵⁴

Interessant aan deze opsomming van maatregelen is dat deze allemaal gericht zijn op het tegengaan van ongewenste gedragingen van de toeristen en het beter geleiden van de toeristenstroom. Er worden geen maatregelen genomen om het toerisme zelf tegen te gaan. Een afname van het aantal toeristen zou de druk op de attracties mogelijk kunnen verkleinen. Maar kennelijk wordt dat in deze gevallen niet als een wenselijke of haalbare optie gezien. Ook worden er geen maatregelen genomen om de toeristische trekpleister minder aantrekkelijk te maken.

In het Limburgse plan wordt ook ingegaan op situationele verbeteringen (bijvoorbeeld met het spreidingsplan en het instellen van gedragsregels), maar daarnaast wordt nadrukkelijk gesteld dat ook het *aantal* coffeeshoptoeristen dient te worden teruggebracht. Vandaar dat er ook allerlei maatregelen worden voorgesteld, die het coffeeshopbezoek minder aantrekkelijk moeten maken. Kennelijk is er dus met coffeeshoptoeristen meer aan de hand dan met andere toeristen. Ze worden niet als een aantrekkelijke doelgroep gezien voor de Maastrichtse economie.

Uit recent onderzoek is echter af te leiden dat een groot deel van de Maastrichtse coffeeshopbezoekers niet alleen voor de coffeeshops komt.⁵⁵ Coffeeshoptoeristen leveren een belangrijke bijdrage aan de Maastrichtse detailhandel en horeca (respectievelijk 38 miljoen en 80 miljoen per jaar). Daarnaast is er een aanmerkelijk indirect omzeteffect voor de zakelijke dienstverlening. Het effect van deze bestedingen op de werkgelegenheid bedraagt 1617

⁵² Andela & Dietvorst, 1982.

⁵³ Bezoekers Anne Frank Huis zorgen voor overlast, Telegraaf, 19 maart 2008.

⁵⁴ 'Overlast Vlissingse boulevard aangepakt', PZC, 29 november 2009.

⁵⁵ Oude Wansink, 2001; OWP Research, 2008.

arbeidsjaren.⁵⁶ In de tabel is aangegeven hoeveel coffeeshopbezoekers per bezoek aan Maastricht buiten de coffeeshop besteden.

Tabel 2 Gemiddelde besteding (in euro) buiten de coffeeshop per bezoeker per dag naar herkomst buiten de coffeeshop

	Winkelen	Eten en	Parkeren	Benzine	Overig	Totaal
Maastricht	24,06	13,03	0,83	4,03	9,88	51,83
Overig	13,70	10,18	2,46	4,87	6,12	37,33
België	32,04	13,61	2,57	7,47	7,32	63,01
Duitsland	38,72	18,26	3,86	13,69	8,30	82,83
Frankrijk	23,41	20,38	4,40	23,93	10,92	83,04
Overige landen	39,11	18,86	3,46	16,61	5,25	83,29

Bron: OWP Research, 2008

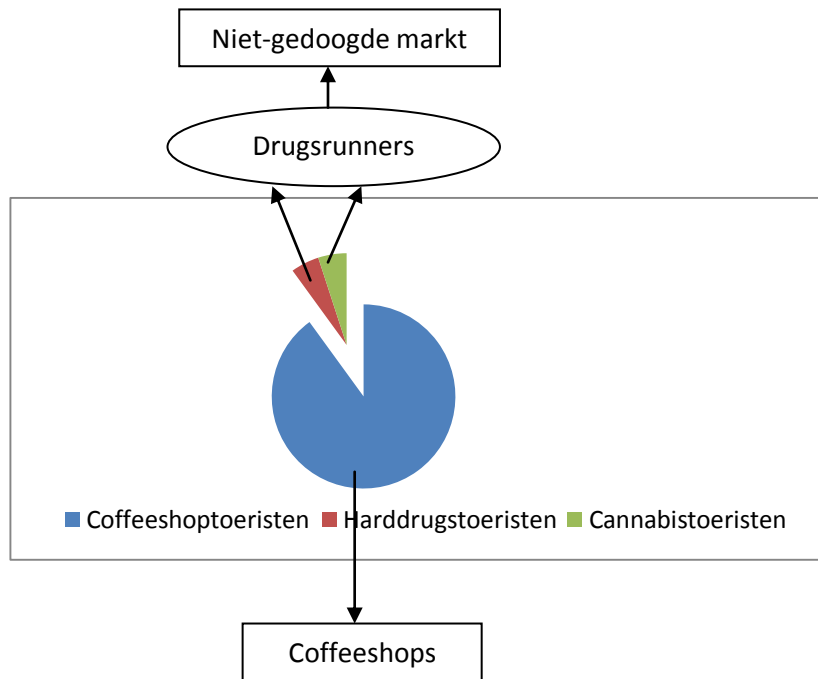
Uiteraard brengt de toestroom van coffeeshoptoeristen naast inkomsten ook (handhaving)kosten met zich mee. Er zijn echter geen bronnen beschikbaar die inzicht kunnen geven in de hoogte van die kosten.

Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat coffeeshoptoeristen een interessante doelgroep vormen voor de overlastgevende drugsrunners die hen met aantrekkelijke aanbiedingen naar niet-gedoopte verkooppunten proberen te lokken. Deze aanname is gebaseerd op een recente analyse van de drugsproblematiek in Maastricht: “Velen van de talrijke drugstoeristen die dagelijks vanuit het buitenland naar Maastricht en omgeving reizen, komen in belangrijke mate voor het kopen van cannabis in één of meer van de gedoopte coffeeshops en/of voor het kopen van andere drugs in één van de ongeveer 50 drugspanden die de stad telt en/of bij één van de thuisdealers of van de 06-dealers, al was het maar als gevolg van de leeftijdsgrens die voor coffeeshops geldt (18 jaar). Met z’n allen vormen deze toeristen, hoe dan ook, een enorme stroom van potentiële en vrij goed herkenbare gegadigden voor diverse soorten drugs en zij zijn dus een gemakkelijke prooi voor de drugsrunners die hen naar “hun” panden proberen te lokken of te dwingen.”⁵⁷

In deze voorstelling van de drugsproblematiek worden alle drugstoeristen op één hoop gegooid en wordt ervan uitgegaan dat elke coffeeshoptoerist een potentiële klant is voor een drugsrunner of straathandelaar. Er wordt dus geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen verschillende type drugstoeristen (coffeeshoptoeristen, cannabistoeristen en harddrugstoeristen) en tussen verschillende typen drugshandelaren (coffeeshopexploitanten, huisdealers, straatdealers en drugsrunners). In het diagram op de volgende pagina is deze voorstelling van de Maastrichtse situatie weergegeven.

⁵⁶ OWP Research, 2008, p.5.

⁵⁷ Fijnaut & De Ruyver, 2008, p.132.



Uit onderzoek in andere grensgemeenten blijkt dat onderscheid tussen verschillende typen drugs- en/of coffeeshoptoeristen een beter inzicht geeft in de problematiek. Zo onderscheiden Korf e.a.⁵⁸ vier soorten coffeeshoptoeristen op basis van hun bezoekfrequentie en verblijfsduur:

- *eerste keer*: personen die voor het eerst in de stad kwamen waar ze geïnterviewd werden;
- *gelegenheidstoeristen*: personen die 1 à 2 maal per jaar komen; zij blijven het langst;
- *regelmatige bezoekers*: personen die 1 à 2 maal per maand komen; zij vertrekken vaak dezelfde dag nog;
- *pendelaars*: personen die ten minste 1 maal per week komen; zij gaan bijna allemaal binnen 6 uur weer terug.

In 2001 behoort ruim eenderde deel (37%) van de geïnterviewde coffeeshoptoeristen in Arnhem, Breda, Maastricht en Venlo tot de pendelaars.⁵⁹ Daarnaast is 25% gelegenheidstoerist, 20% regelmatige bezoeker en kwam 18% voor het eerst in die stad.⁶⁰

De Ruyver & Surmont gebruikten in 2007 diezelfde typering voor het indelen van coffeeshopbezoekers in Terneuzen. Daaruit blijkt dat de helft van de coffeeshopbezoekers in Terneuzen tot de pendelaars behoort. Bij de Nederlandse coffeeshopbezoekers is het aandeel 'pendelaars' het hoogst (87%).⁶¹

Van der Torre e.a.⁶² onderscheiden vier type softdrugtoeristen op basis van hun cannabisgebruik en/of handel:

⁵⁸ Korf e.a., 1993, p. 51+ Korf e.a., 2001, p.71.

⁵⁹ Dat is beduidend meer dan in 1993. Toen behoorde 22% van de coffeeshoptoeristen tot de pendelaars.

⁶⁰ Korf e.a., 2001, p.70.

⁶¹ De Ruyver & Surmont, 2007, p.25.

⁶² Torre van der e.a., 2005, p.15-16.

- *Consumptietoeristen*: Jongvolwassenen die met een zekere regelmaat softdrugs gebruiken en deze komen kopen, meestal in beperkte hoeveelheden, voor eigen gebruik, hooguit inclusief een voorraadje. Zij hebben soms veel weg van reguliere toeristen, aangezien een deel vooral in de vakanties komt. De frequentie waarmee ze komen loopt uiteen. Ze nemen de softdrugs niet altijd mee naar hun eigen land, maar kunnen volstaan met louter consumptie in Nederland.
- *Sensatietoeristen*: Dit zijn ook jongeren en jongvolwassenen, maar bij hen spelen andere zaken dan softdrugs een relatief belangrijke rol om te komen: ze willen uitgaan en plezier maken, en ondertussen willen ze softdrugs kopen en gebruiken.
- *Gebruikstoeristen*: Dit zijn Belgen en Fransen die bijna op dagelijkse basis softdrugs gebruiken en als het ware niet zonder kunnen. Ze willen deze hoeveelheden niet inkopen op de duurdere lokale markten en trekken daarom naar Roosendaal en Bergen op Zoom. Zij kopen vooral in voor eigen gebruik, en soms ook voor vrienden en bekenden (die dat op hun beurt dan ook weer eens doen), maar ze zullen altijd softdrugs mee de grens over nemen. De mate waarin ze verdienen aan de gesmokkelde softdrugs loopt uiteen, maar het zijn geen daadwerkelijke handelaren.
- *Handelstoeristen*: Dit zijn in feite drugssmokkelaars: Belgen en Fransen die, los van de vraag of ze zelf softdrugs gebruiken, in Roosendaal of Bergen op Zoom inkopen doen om die met winst te verkopen in hun moederstad. Vanwege de forse prijsverschillen kan dit een fraaie bijverdienste zijn en mogelijk zelfs een bron van inkomsten – eventueel naast (buitenlandse varianten op) de bijstand.

Daarnaast onderscheiden zij nog een groep *harddrugtoeristen*. Het gaat daarbij om personen die op vertrouwde adressen in Nederland hun inkopen komen doen. Het harddrugstoerisme is veel kleinschaliger en staat volgens de onderzoekers in de luwte staat van het internationale softdrugsverkeer.⁶³

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat coffeeshoptoeristen over het algemeen niet geïnteresseerd zijn in het kopen van andere drugs en/of ook niet op de Nederlandse illegale markt willen kopen. Zo gaf 90% van de geïnterviewde coffeeshoptoeristen in Arnhem, Breda, Maastricht en Venlo (2001) aan uitsluitend cannabis in coffeeshops te kopen.⁶⁴ Onderzoek in Terneuzen (2007) toont ook aan dat coffeeshopbezoekers niet geneigd zijn om tijdens hun bezoek aan Terneuzen andere illegale middelen te kopen. Een factor die daar volgens de onderzoekers bij meespeelt, is dat 92,9% van die respondenten *geen kennis* heeft van verkooppunten van illegale middelen in Terneuzen.⁶⁵

Recent onderzoek in Maastricht (2008) toont eveneens aan dat 90% van de geïnterviewde coffeeshopbezoekers *geen* cannabis buiten de coffeeshop aanschafte. Voor degenen die dat soms wel doen, speelt de prijs/kwaliteit verhouding een doorslaggevende rol.⁶⁶

⁶³ Torre e.a., 2005, p.18.

⁶⁴ Korf e.a., 2001, p.82.

⁶⁵ De Ruyver & Surmont, 2007, p.27

⁶⁶ Extra analyses onderzoek OWP Research Maastricht, 2008.

Tabel 3 Percentage coffeeshopbezoekers dat wel eens hasj/wiet buiten de gedoogde coffeeshops in Maastricht koopt (Bron: OWP Research Maastricht, 2008)

	Ja	Nee	Totaal
Maastricht	3,1%	13,5%	16,6%
Overig Nederland	0,9%	4,9%	5,8%
België	3,7%	44%	47,7%
Duitsland	0,9%	12,9%	13,8%
Frankrijk	0,5%	12,8%	13,3%
Overige landen	0,6%	2,2%	2,8%
Totaal	9,8%	90,2%	100%

Uit het bovenstaande volgt dat er grofweg onderscheid gemaakt kan worden in *coffeeshoptoeristen* en *drugstoeristen*. De eerste groep is het grootst. Coffeeshoptoeristen komen specifiek naar Nederland om cannabis in een coffeeshop te kopen en zijn niet geïnteresseerd in het aanschaffen van cannabis en/of andere drugs bij illegale verkooppunten. De groep drugstoeristen kan worden opgedeeld in *cannabistoeristen* die cannabis bij niet-gedoogde verkooppunten aanschaffen en *harddrugtoeristen* die harddrugs bij illegale verkooppunten aanschaffen. Een deel van hen koopt zowel cannabis als andere drugs bij illegale verkooppunten.

Korf e.a. (1993) definiëren een drugsrunner als een persoon die primair tot doel heeft om drugskopers naar dealpanden te 'gidsen'. Zij onderscheiden drie soorten drugsrunners:

- Rijdende runners met twee man opererend in auto's rond Hazeldonk en de rijkswegen;
- Te voet gaande runners, alleen opererende runners die actief zijn langs de hoofdverkeersaders in Rotterdam;
- Rondhangende runners, die in groepen in woonwijken te vinden zijn.⁶⁷

Volgens de onderzoekers bemiddelen drugsrunners vooral in harddrugs en zijn zij niet bereid te gidsen voor (kleine hoeveelheden) softdrugs.⁶⁸ In Venlo maakten drugsrunners in 2000 volgens Korf handig gebruik van de onduidelijkheid die door de beleidsmatige sanering van coffeeshops ontstond, waardoor sommige verkooppunten die voorheen nog onder de noemer coffeeshop vielen, illegale verkooppunten waren geworden. Hierdoor was voor coffeeshoptoeristen niet altijd even duidelijk dat het inmiddels een illegaal verkooppunt betrof.⁶⁹

Volgens van der Torre e.a. (2005) richten drugsrunners in Bergen op Zoom en Roosendaal zich voornamelijk op 'zoekende toeristen'. De trouwe klanten kunnen hun weg naar de coffeeshop zelf wel vinden of ze hebben zelf een werkrelatie opgebouwd met een illegale verkoper. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen hard- en softdrugrunners, omdat zij volgens de politie meestal in beide soorten drugs handelen.

Fijnaut en De Ruyver (2008) besteden een heel hoofdstuk in hun rapport aan het beschrijven van de werkwijze van drugsrunners in Maastricht. Hieruit blijkt dat drugsrunners die actief zijn in Maastricht

⁶⁷ Strikt genomen zijn dit meer illegale handelaren, dan drugsrunners.

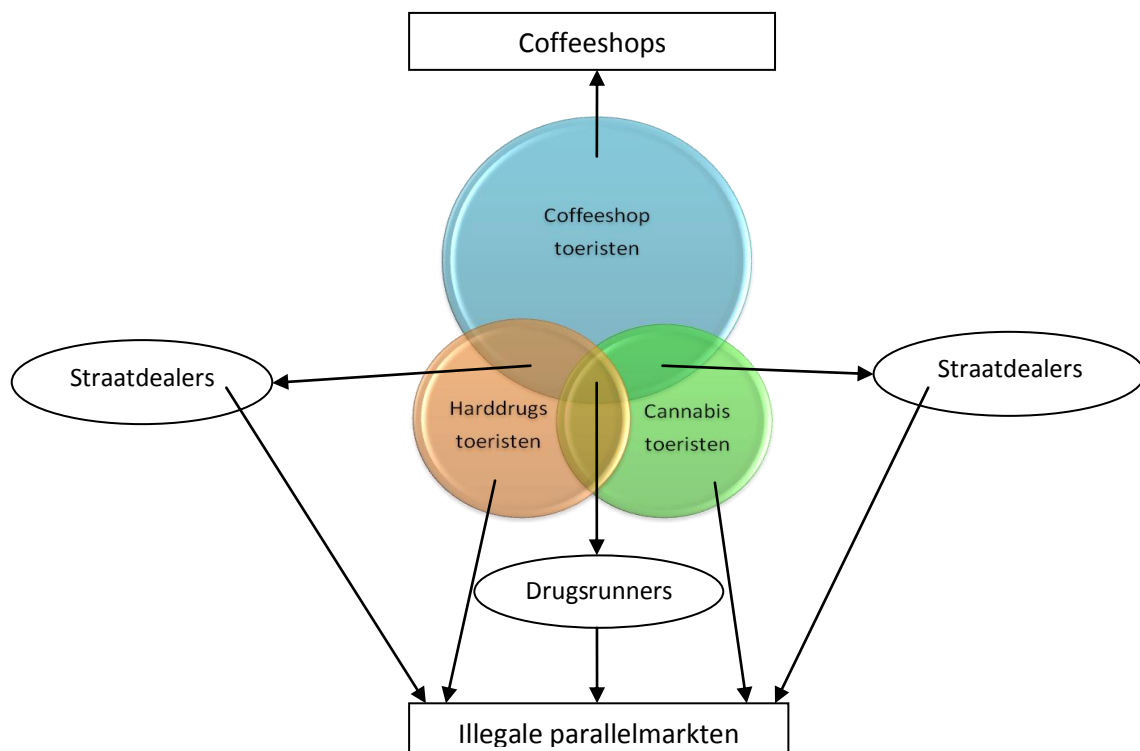
⁶⁸ Korf e.a., 1993, p.7-8.

⁶⁹ Korf e.a., 2001, p.85.

zich met name richten op harddrugtoeristen en cannabis-toeristen.⁷⁰ Uit een sfeerrapport dat door een van de teamleden van het Bordeline project van de Maastrichtse politie is opgesteld⁷¹, blijkt eveneens dat drugsrunners zich richten op harddrugs. Coffeeshops hebben geen functie in de activiteiten van drugsrunners. Er wordt hoogstens in de buurt van coffeeshops afgesproken omdat dit voor buitenlandse drugstoeristen makkelijk herkenbare afspreekpunten zijn. Wanneer er een Eiffeltoren zou zijn in Maastricht, zouden ze daar afspreken.

Op pagina 13 hebben we aangegeven dat de doelstelling van 'Limburg trekt zijn grens' gebaseerd is op een aantal aannames die allemaal positief dienen te worden beantwoord om tot de gewenste situatie te komen. Uit bovenstaande bronnen en voorbeelden is af te leiden dat dit zeker niet voor alle aannames het geval is. Verkeersoverlast rondom coffeeshops kan niet alleen worden toegeschreven aan coffeeshoptoeristen. Op veel andere plaatsen waar de infrastructuur rondom coffeeshops of andere trekpleisters niet goed is geregeld, ondervindt de omgeving vergelijkbare overlast. Ook kan niet zondermeer worden aangenomen dat drugsrunners hun klanten uit de toestroom van coffeeshoptoeristen verwerven. Lokale coffeeshopbezoekers en zelfs 'gewone burgers' worden evengoed benaderd door drugsrunners. Bovendien richten zij hun activiteiten voornamelijk op harddrugstoeristen. Het is dus maar zeer de vraag of Maastricht minder interessant wordt voor drugsrunners wanneer het aantal coffeeshoptoeristen afneemt. Drugsrunners richten zich immers niet specifiek op coffeeshoptoeristen.

In het diagram op de volgende pagina is weergegeven hoe de verschillende soorten drugstoeristen zich tot elkaar verhouden en welk deel van de drugstoeristen door drugsrunners dan wel straatdealers naar illegale parallelmarkten worden gelokt.



⁷⁰ Fijnaut & De Ruyver, 2008, p.132.

⁷¹ Dit rapport is opgesteld door dhr. Huinen en beschrijft de werkwijze van drugsrunners in Maastricht.

Vanuit een analytisch oogpunt kunnen er vragen worden gesteld bij de aannames die ten grondslag liggen aan 'Limburg trekt zijn grens'. De ervaren overlastproblematiek kan niet volledig aan het volume van het coffeeshoptoerisme worden toegeschreven. En het volume van het coffeeshoptoerisme leidt niet in alle gevallen tot overlast. Dit betekent dat afname van het volume van het coffeeshoptoerisme niet automatisch tot een vermindering van de ervaren overlast zal leiden. In het huidige plan wordt overlast van coffeeshoptoeristen onterecht op één hoop gegooid en in relatie gebracht met overlast van andere drugstoeristen en niet-gedoogde drugshandelaren. Deze laatste vorm van overlast is niet gerelateerd aan coffeeshops en is dus ook niet op te lossen met maatregelen die gericht zijn op (de 'voorkeur' van) coffeeshops. De overlastproblematiek dient uitgesplitst te worden, zodat specifieke maatregelen genomen kunnen worden voor de verschillende vormen van overlast die door verschillende typen drugstoeristen en drugshandelaren worden veroorzaakt.

5. Comparatieve lijn

Vanuit de comparatieve lijn vergelijken wij de overlastproblematiek in Maastricht met de problematiek in een aantal andere grensgemeenten en andere gemeenten die te maken hebben met drugstoerisme. Daarbij vragen wij ons af in hoeverre de Maastrichtse situatie specifiek is en of oplossingen voor Maastricht een bredere toepassing zouden moeten krijgen. Er wordt hier specifiek ingezoomd op de gemeente Maastricht, omdat de andere Limburgse gemeenten geen of weinig problemen hebben met massaal coffeeshoptoerisme of die problematiek in goede banen hebben geleid. Er is in Limburg gekozen voor een gezamenlijke aanpak van deze (Maastrichtse) problematiek, omdat wordt gevreesd voor een waterbedeffect wanneer Maastricht het coffeeshoptoerisme in zijn eentje hard gaat aanpakken.

Drugstoerisme doet zich vooral voor wanneer op de ene plek het gebruik of de verkoop van drugs wordt toegestaan of gedoogd en op de andere niet; of als op die ene plek drugs te krijgen zijn die op een andere plek niet voorradig zijn. De drugsgeïnteresseerde reist dan naar de eerste plek om daar drugs te gebruiken of om een voorraad in te slaan. In Nederland komt drugstoerisme vooral voor in grensgemeenten, zoals Kerkrade, Maastricht, Nijmegen, Venlo en Terneuzen, maar ook in grote steden zoals Rotterdam en Amsterdam.

Drugstoerisme is geen nieuw probleem. Vanaf het begin van gedoogbeleid is erkend dat drugstoerisme een risico vormt en wordt het in elk beleidstuk als een kernprobleem genoemd.⁷² Er zijn in de loop van de tijd verschillende oplossingen aangedragen om het coffeeshoptoerisme terug te dringen. Zo is de aankoophoeveelheid verlaagd van 30 naar 5 gram om de rit naar Nederland minder aantrekkelijk te maken, loopt er een procedure bij het Europese Hof om het ingezetenen criterium te toetsen waardoor het mogelijk zou worden om niet-ingezetenen te weigeren en hebben sommige grensgemeenten coffeeshops verplaatst naar de grens om de overlast beter te spreiden (Terneuzen en Venlo). En in september 2009 hebben de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal besloten om al hun coffeeshops te sluiten.

Coffeeshops veroorzaken over het algemeen geen overlast.⁷³ De commissie Van de Donk stelt dat coffeeshops in veel van de ruim 100 gemeenten met coffeeshops als een betrekkelijk rustig fenomeen aangemerkt kunnen worden: “zij vormen binnen de bestaande beleidskaders doorgaans goed beheersbare voorzieningen die vooral de lokale gebruikersmarkt bedienen. In de grensstreken echter, en dan vooral in het zuiden van het land, brengt de aanwezigheid van coffeeshops problemen met zich mee door een betrekkelijk massaal en fors toegenomen druggrensverkeer.”⁷⁴

Coffeeshoptoerisme wordt dus niet overal als een groot probleem ervaren. De vraag die opdoemt, is dan natuurlijk waarom het in sommige gemeenten wel als een probleem wordt gezien en in andere gemeenten niet. Komen er misschien andere soorten toeristen die zich anders gedragen? Is er in verschillende gemeenten misschien sprake van een ander tolerantieniveau? Of heeft het wellicht te maken met de ligging en infrastructuur rondom de coffeeshops?

⁷² Zie bijvoorbeeld: Parse Drugsnota, TK 1994–1995, 24 077, nr. 3; Cannabisbrief, TK 2004, 24077, nr. 125.

⁷³ Bieleman e.a., 2008; TK 2008-2009, 24 077, nr. 232; Hoofdlijnenbrief Drugs, 2009, p. 9.

⁷⁴ Donk van de e.a., 2009, p.37.

De brief van de voormalige Amsterdamse burgemeester Cohen aan de Minister van Binnenlandse Zaken van 30 november 2009 werpt enig licht op de zaak. In deze brief stelt hij dat de situatie in de grensstreek beduidend anders is dan in Amsterdam: "Toeristen in Amsterdam zijn hier vaak voor meerdere dagen waarbij ze, naast vele andere activiteiten, soms ook een coffeeshop bezoeken. Dit is anders dan het toerisme in de grensstreek waar toeristen voornamelijk komen om drugs te halen en dan weer terug naar huis te gaan. De noodzaak tot het verplaatsen van coffeeshops naar de periferie als remedie tegen de overlast van toeristen, zoals in de grensstreek werd voorgesteld, is in de Amsterdamse praktijk niet aan de orde. Ook de noodzaak voor maatregelen als de invoering van een pasjessysteem voor alle coffeeshops, om niet-lokale coffeeshopbezoekers te weren wordt in Amsterdam niet gevoeld. Integendeel, Amsterdam ziet hier risico's voor toename van straathandel en handel van 'illegale' verkooppunten."

Afgaande op de brief van Cohen heeft het coffeeshoptoerisme in Amsterdam inderdaad een ander karakter. De toeristen die coffeeshops bezoeken komen meestal te voet en zij bezoeken naast coffeeshops ook andere horecagelegenheden, toeristische attracties en winkels. Er is dus niet of nauwelijks sprake van overlastgevende en onveilige verkeerssituaties en ze komen niet alleen voor de coffeeshops. In de brief wordt verder geen melding gemaakt van overlast door drugsrunners of zoekgedrag van coffeeshoptoeristen. Een van de deskundigen zegt daar tijdens de expertmeeting over: "Als Amsterdammer ken je dat zo langzamerhand wel, dat iemand je op straat dingen wil verkopen die je helemaal niet wil, of dat nou een dealer is, een bedelaar of vervelende muziek die je hindert. Maar ik kan me voorstellen dat mensen dat vervelend vinden."⁷⁵

De vergelijking die Cohen maakt tussen coffeeshoptoeristen in Amsterdam en in de grenssteden, gaat trouwens niet helemaal op voor Maastricht. Een belangrijk deel van de coffeeshoptoeristen die Maastricht bezoeken, bezoekt naast de coffeeshops ook winkels en andere horecagelegenheden.⁷⁶ Een van de deskundigen beschrijft het Maastrichtse coffeeshoptoerisme als volgt: "Maastricht is atypisch, wat betreft grensgemeente. Van al die steden lijkt het eigenlijk nog het meeste op Amsterdam als je naar het coffeeshoptoerisme kijkt. Inderdaad, de meeste bezoekers komen uit de grensstreek en er wordt heen en weer gependeld. In die zin lijkt Maastricht wel op Venlo, Arnhem en Nijmegen. Maar de coffeeshoptoeristen doen in vergelijking met al die andere grensgemeenten meer in Maastricht. Ze gaan er boodschappen doen, ze gaan er naar de kroeg, ze gaan er een avondje uit. Je ziet in Maastricht vermenging met algemeen toerisme en zelfs ook met cultuurtoerisme."⁷⁷

Dat coffeeshoptoeristen zich niet overal hetzelfde gedragen, komt ook naar voren uit een recent onderzoek in Kerkrade. De onderzoekers constateren dat Duitse drugstoeristen in Kerkrade ander gedrag vertonen dan bijvoorbeeld Franse en Belgische drugstoeristen: "Duitse drugstoeristen gedragen zich ingetogen, zo niet voorzichtig: ze zijn rustiger wat gedrag en rijgedrag betreft dan de Franse of Belgische drugstoeristen die we elders bij ander onderzoek hebben geobserveerd."⁷⁸ Volgens de onderzoekers komt dit door het robuuste optreden van de Duitse politie tegen bezit van cannabis en drugssmokkel: "De toeristen vallen het liefst zo min (sic) mogelijk op, omdat ze

⁷⁵ Mondelinge mededeling Dirk Korf, 5 januari 2010.

⁷⁶ OWP Research, 2008.

⁷⁷ Mondelinge mededeling Dirk Korf, 5 januari 2010.

⁷⁸ Schaap e.a., 2009, p.9.

controles, speekseltesten en (hoge) boetes vrees, en soms ook omdat het softdrugsbezit vanwege een aanhouding bekend raakt bij een werkgever. De Duitse drugstoeristen hebben vrees voor de politie.”⁷⁹

Bureau Intraval heeft in verschillende grensgemeenten onderzoek gedaan naar de omvang en de aard van het coffeeshoptoerisme. In een recente rapportage is een tabel opgenomen met het aantal coffeeshopbezoekers en coffeeshopbezoeken in vijf gemeenten (Venlo, Bergen op Zoom en Roosendaal, Nijmegen, Maastricht en Terneuzen). Daarbij valt op dat het aantal coffeeshopbezoekers per dag in Maastricht vergelijkbaar is met het aantal in Venlo en Nijmegen, maar dat het aantal coffeeshopbezoeken per dag in Maastricht bijna twee maal zo hoog is als in die andere twee gemeenten. Dit betekent dus dat ‘coffeeshophoppen’ in Maastricht relatief vaker voorkomt dan in de andere twee grensgemeenten.

Tabel 4 Vergelijking aantallen coffeeshopbezoekers en coffeeshopbezoeken in enkele (grens) gemeenten

	Venlo 2009	Bergen op Zoom en Roosendaal 2008	Maastricht 2008	Nijmegen 2008	Terneuzen 2009
Aantal inwoners	92.000	65.000 en 77.000	118.000	160.000	55.000
Aantal coffeeshops	5	8	14	15	1
Bezoeken per dag	5.900	Samen ± 3.000	10.600	5.700	470
Bezoeken per jaar	2,2 miljoen	1,1 miljoen	3,9 miljoen	2,1 miljoen	0,17 miljoen
Bezoekers per coffeeshop per dag	1.180	375	750	380	470
Bezoekers per dag	4.450-5.000	n.g.	5.300-6.300	4.500-5.100	440-500
% buitenlandse bezoekers	66%	63%	69%	12%	72%

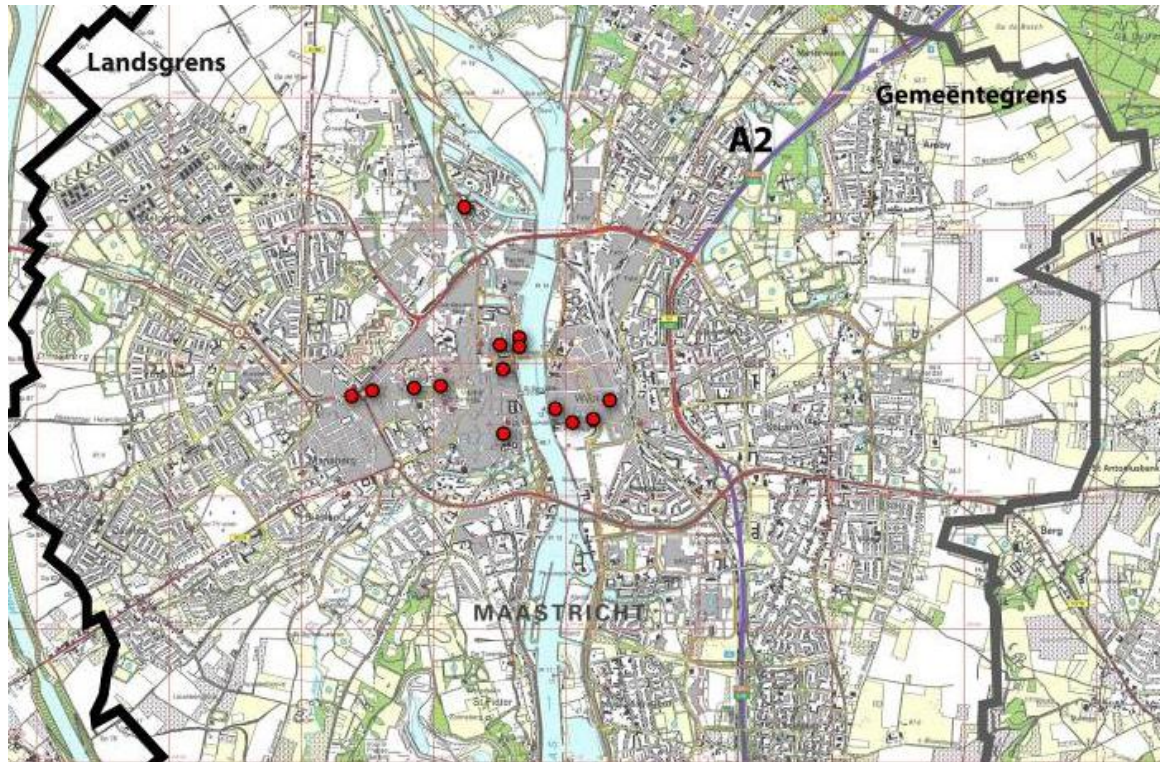
Bron: Bieleman & Nijkamp, 2009a.

Uit onderzoek in Maastricht valt overigens af te leiden dat het ‘coffeeshophoppen’ voor een groot deel toe te schrijven is aan Maastrichtse coffeeshopbezoekers, ‘locals’ dus. Maastrichtse coffeeshopbezoekers vormen een kwart van het aantal coffeeshopbezoekers, terwijl zij verantwoordelijk zijn voor 52% van de coffeeshopbezoeken.⁸⁰ Voor omwonenden is het aantal coffeeshopbezoeken uiteraard een belangrijkere maat dan het aantal coffeeshopbezoekers. Er zou dus moeten worden uitgezocht in hoeverre coffeeshopbezoekers die meerdere coffeeshops per dag bezoeken zich onderscheiden van andere coffeeshopbezoekers en waarom zij meerdere bezoeken per dag afleggen.

⁷⁹ Idem, p.9.

⁸⁰ OWP Research, 2008, p.13.

Het zou kunnen zijn dat een ruimere spreiding en een groter aantal coffeeshops tot meer 'hoppen' leidt. In Venlo zijn vijf coffeeshops. Het coffeeshopbezoek is daar dus veel meer geconcentreerd dan in Maastricht. Overigens ligt het aantal bezoeken per coffeeshop in Venlo daardoor dus ook veel hoger. Nijmegen is qua spreiding en aantal coffeeshops vergelijkbaar met Maastricht. Nijmegen heeft wel meer inwoners, waardoor het aantal coffeeshopbezoekers minder zwaar op de totale populatie drukt. En het gaat daar dus vooral om lokale bezoekers.



Figuur 1 Huidige ligging coffeeshops Maastricht

In Maastricht zijn de vier coffeeshops in het centrum (op het kaartje links van de Maas) het meest populair. Dat heeft niet perse te maken met de kwaliteit van de verkochte producten, maar ook met de toegankelijkheid vanuit uitvalswegen en de aanwezigheid van parkeergelegenheid.⁸¹ Volgens verschillende deskundigen op de expertmeeting draagt de infrastructuur van Maastricht met al haar kleine smalle straatjes bij aan het ontstaan van chaotische verkeerssituaties rondom sommige coffeeshops: “Dat is denk ik wel speciaal voor Maastricht. Dat er een klein gebied met vrij nauwe straten is waar de verkeersafwikkeling en infrastructuur problematisch zijn. Dat is in Venlo juist goed gegaan, want daar hebben ze twee coffeeshops naar de grens verplaatst, vlakbij de snelwegen.”⁸² Voor buitenlandse coffeeshopbezoekers zijn deze coffeeshops dus goed bereikbaar en gemakkelijk te vinden (zie kaartje coffeeshops Venlo).

⁸¹ Mondelinge mededelingen van onderzoeker OWP Research en woordvoerder VOCM.

⁸² Mondelinge mededeling Bert Bieleman, 5 januari 2010.



Figuur 2 Ligging coffeeshops Venlo

Het overlastgevend gedrag kan ook ontstaan door de wijze waarop bezoekers naar de coffeeshop komen. In Venlo komt de helft van de bezoekers (51%) in 2009 met de auto.⁸³ Bij de twee coffeeshops aan de grens is een groot parkeerterrein waar bezoekers hun auto kwijt kunnen. De coffeeshops in het centrum liggen vlakbij het station in Venlo en zijn dus eenvoudig bereikbaar per trein.⁸⁴ Het overlastgevend gedrag van de coffeeshoptoeristen in Maastricht bestaat vooral uit parkeer- en verkeersoverlast.⁸⁵

Daarnaast voelen de bewoners in Maastricht zich onveilig door de aanwezigheid van straatdealers en ontstaan er onveilige verkeerssituaties door de activiteiten van drugsrunners. Volgens de deskundigen op de expertmeeting kan de overlast, die straatdealers en drugsrunners veroorzaken,

⁸³ Bieleman & Nijkamp, 2009a, p.30.

⁸⁴ Bieleman & Nijkamp, 2009a, p.5.

⁸⁵ Nijkamp e.a., 2008.

niet zomaar worden gekoppeld aan coffeeshops. Een van de deskundigen stelt het als volgt: “Er is een kans dat we een harddrugsprobleem definiëren als een coffeeshopprobleem. En als je dat dus niet scherp hebt, dan probeer je een harddrugsprobleem op te lossen door een coffeeshop te reguleren. En dat gaat je dus nooit lukken.”⁸⁶ Een andere deskundige merkt op dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende drugshandelaren: “Het valt mij op dat dit in Maastricht voor het discours allemaal drugsrunners zijn. Ook de jongens die op straat rondhangen en daar, al dan niet in de buurt van coffeeshops, worden drugsrunners genoemd. Ik denk dat je dat uit elkaar moet halen.”⁸⁷

Ook menen de deskundigen tijdens de expertmeeting dat Maastricht al jarenlang te weinig doet om de overlast die veroorzaakt wordt door de niet-gedoogde markt op te lossen. Een van de deskundige zegt: “Maastricht is in mijn herinnering vooral de stad geweest die langdurig de kop in het zand heeft gestoken. [...] Fascinerend maar ook intrigerend is dat die twee dingen nu op een hoop gegooid worden, aan elkaar gekoppeld worden via de brug van de drugsrunners. Een thema waar ze lang niets aan gedaan hebben. En nu lijkt het net alsof die harddrugsverslaafden naar Maastricht komen omdat er coffeeshops zijn.”⁸⁸ Een ander voegt daaraan toe: “Twintig jaar geleden was Heerlen de drugsoverlaststad van Zuid-Nederland. Heerlen maakte daar toen een ontzettende toer van altijd, die hebben dat ook altijd benadrukt. En Maastricht had dat een beetje met de coffeeshops. Maar het was toen al duidelijk dat er in Maastricht ook problemen met harddrugs waren. Alleen destijds benoemde men dat gewoon niet. En nu zie je dat het de laatste jaren is omgedraaid. Heerlen heeft zogenaamd geen problemen meer en heeft er trouwens ook veel voor gedaan waardoor de harde problematiek daar is afgenomen.”⁸⁹

Behalve in Heerlen zijn ook in andere gemeenten goede ervaringen opgedaan met een harde aanpak van drugsrunners en straatdealers. In Venlo, Kerkrade en Rotterdam heeft dit ertoe geleid dat deze voor een belangrijk deel uit straatbeeld zijn verdwenen. Volgens één van de deskundige bij de expertmeeting heeft dit ertoe geleid dat een deel van de drugsrunners hun activiteiten verplaatst heeft naar Maastricht: “Je hebt gezien dat Rotterdam al redelijk succesvol is geweest met het weghalen van die drugsrunners. En we zien nou de Rotterdamse drugsrunner in het Limburgse vertoeven.”⁹⁰ Inmiddels is de politie Zuid-Limburg het project BorderlineS gestart. Dit project richt zich specifiek op het terugdringen van de overlast en gevaarzetting die wordt veroorzaakt door drugsrunners.⁹¹ Volgens een woordvoerder van de politie leidt de aanpak tot een waterbedeffect: de drugsrunners verplaatsen hun activiteiten naar andere plekken. Daarom wordt het project uitgebreid naar heel Zuid-Limburg.⁹² De aanpak in Maastricht wordt bemoeilijkt omdat er sprake is van grensoverschrijdende activiteiten van drugsrunners. Voor een effectieve aanpak moet dus worden samengewerkt met buitenlandse politiekorpsen: “In principe proberen die drugsrunners op de snelweg al om mensen met Franse, Belgische en Duitse nummerplaten op te vangen. Die worden dan klem gereden. Dat gebeurt op vrij grove wijze. Van daaruit informeren ze dan of die mensen drugs

⁸⁶ Mondelinge mededeling Bob Keizer, 5 januari 2010.

⁸⁷ Mondelinge mededeling Dirk Korf, 5 januari 2010.

⁸⁸ Mondelinge mededeling Dirk Korf, 5 januari 2010.

⁸⁹ Mondelinge mededeling Ton Snip, 5 januari 2010.

⁹⁰ Mondelinge mededeling Ton Snip, 5 januari 2010.

⁹¹ Veldhuis, 2009.

⁹² ‘Drugsrunners mijden Maastricht, De Limburger, 27 maart 2010.

willen hebben en nemen ze die mensen mee de stad in naar de plekken waar zij aan verbonden zijn als het gaat om de verkoop.”⁹³

Een ander belangrijk verschil tussen Maastricht en andere (grens) gemeenten is dat de Maastrichtse burgemeester Leers zich als een fervent voorstander van regulering van de achterdeur heeft gemanifesteerd en herhaaldelijk in de media zijn standpunten daarover heeft geuit. Dit heeft mogelijk de aandacht gevestigd op de potentie van Maastricht als drugsstad, waardoor drugsrunners en straatdealers misschien onbedoeld op het idee zijn gebracht om hun activiteiten naar Maastricht te verplaatsen. Daarnaast hebben die optredens kwaad bloed gezet bij een aantal buurgemeenten in België en Duitsland, waardoor een gezamenlijk aanpak van de grensoverschrijdende problematiek ernstig wordt bemoeilijkt.⁹⁴

Vanuit een comparatief oogpunt bekeken is specifiek ingezoomd op de gemeente Maastricht, omdat de andere Limburgse gemeenten geen of weinig problemen hebben met massaal coffeeshoptoerisme of die problematiek in goede banen hebben geleid. Er is in Limburg gekozen voor een gezamenlijke aanpak van deze (Maastrichtse) problematiek, omdat wordt gevreesd voor een waterbedeffect wanneer Maastricht het coffeeshoptoerisme in zijn eentje hard gaat aanpakken. Vanuit deze invalshoek kan worden geconcludeerd dat de Maastrichtse situatie aspecifiek is. Allereerst is in Maastricht niet alleen sprake van coffeeshoptoerisme, maar vindt daarnaast ook drugshandel plaats vanuit niet-gedoopte panden waarbij straatdealers en drugsrunners een hoofdrol vervullen. Deze (hard)drugsproblematiek is in het verleden onvoldoende aangepakt. Ten tweede is de infrastructuur van Maastricht anders: een deel van de coffeeshops is lastig te bereiken waardoor verkeers- en parkeerproblemen ontstaan. Ten derde is de verhouding met een deel van de omliggende (grens)gemeenten zodanig bekoeld dat voor de hand liggende oplossingen zoals verbetering van de infrastructuur (voldoende parkeergelegenheid, bewegwijzering, ligging aan toegangswegen Maastricht, spreiding) ernstig worden tegengewerkt en tijdrovende processen zijn. Ten vierde heeft Maastricht door steeds de media op te zoeken op zodanige wijze de aandacht op zich gevestigd dat het een trekpleister is geworden voor allerlei soorten drugstoeristen en drugshandelaren.

Bij elkaar genomen maakt dit Maastricht een ongeschikte plaats om als pilot te dienen voor het oplossen van een landelijk probleem als het reguleren van de achterdeur. Dit zou eventueel wel kunnen in een van de andere Limburgse coffeeshopgemeenten waar in mindere mate sprake is van bovengenoemde problematiek.

⁹³ Mondelinge mededeling Ton Snip, 5 januari 2010.

⁹⁴ ‘Ook België is tegen plan Leers voor reguleren wietteelt’, De Volkskrant, 21 februari 2006; Drugstoeristen naar wietboulevard, NRC Handelsblad, 31 januari 2008; Belgische burgemeesters: stop gedoogbeleid, De Pers, 13 februari 2009.

6. Mogelijke effecten van de maatregelen

In 'Limburg trekt zijn grens' zijn veertien maatregelen genoemd die samen tot, een afname van het aantal coffeeshoptoeristen en de daarmee gepaard gaande overlast, zouden moeten leiden. Daarbij is ons gevraagd mee te wegen in hoeverre mogelijk een waterbedeffect optreedt naar andere coffeeshopgemeenten en/of een verplaatsing van het coffeeshoptoerisme naar de niet-gedoopte markt. Daarnaast onderscheiden wij nog een aantal andere effecten waarmee naar onze mening rekening dient te worden gehouden bij de beoordeling van de maatregelen. Hiermee wordt meteen duidelijk dat de mogelijke effecten van de veertien maatregelen, individueel en in combinatie, lastig te voorspellen zijn en zich wetenschappelijk niet laten aantonen. Toch zullen wij een gefundeerde poging doen, om zo ook de complexiteit van de verschillende factoren en belangen die hierbij een rol spelen inzichtelijk te maken.

Naast de juridische effecten⁹⁵, de effecten op de overlast, de effecten op de niet-gedoopte markt en de effecten op het aantal coffeeshoptoeristen, onderscheiden wij politiek-bestuurlijke effecten, gevolgen voor de consument, gevolgen voor de exploitant, effecten op de handhaving en effecten op de beeldvorming.

Om deze effecten te beoordelen, zijn de maatregelen ondergebracht in een aantal clusters. Naast de veertien in het plan genoemde maatregelen (zie bijlage 2), is één maatregel toegevoegd, die in verschillende beleidsstukken is genoemd als een maatregel die in een pilot getoetst zou kunnen worden. Het gaat hierbij om de verruiming van de toegestane handelsvoorraad. Deze zou afgestemd moeten zijn op de omvang van de klantenkring en de daarbij horende omzet.⁹⁶ Wij hebben om die reden gemeend deze maatregel ook in dit essay te moeten meenemen. De vijftien maatregelen zijn ondergebracht in de volgende vier clusters:

I. Maatregelen decriminalisering achterdeur. Deze maatregelen richten zich op de achterdeur en zijn bedoeld om de veiligheid bij de toevoer van cannabis naar de coffeeshop te vergroten. Het gaat daarbij om de volgende drie maatregelen: regulering van de achterdeur, uitsluitend verkoop van nederwiet en een verruiming van de handelsvoorraad.

II. Maatregelen legitimatie/registratie. Deze maatregelen richten zich op de controle van coffeeshopbezoekers en hun koopgedrag. Het gaat hierbij om de volgende zes maatregelen: verplichte legitimatie, verplichte registratie bezoekersaantallen, verplichte registratie verkoophoeveelheden, toegang alleen aan ingezetenen, pasjessysteem en uitsluitend giraal betalen.

III. Maatregelen situationele verbetering. Deze maatregelen richten zich op het ontlasten van de omgeving van de coffeeshop en de doorstroom van coffeeshopbezoekers. Het gaat hierbij om de volgende twee maatregelen: spreiding van coffeeshops en het instellen van gedragsregels.

IV. Maatregelen beperking aanbod. Deze maatregelen zijn bedoeld om het coffeeshopbezoek minder aantrekkelijk te maken. Het gaat hierbij om de volgende vier maatregelen: verminderen toegestane

⁹⁵ Deze baseren wij op de rapportage van AE Schilder & JG Brouwer die op verzoek van ons de juridische haalbaarheid van de maatregelen hebben getoetst (zie deel 2).

⁹⁶ Van de Donk e.a., 2009, p.44-45; Hoofdlijnenbrief, 2009, p.12.

verkoophoeveelheid, aanpassen transactie (per dag per klant in alle coffeeshops max. aantal gram), uniformering openingstijden en antipubliciteit.

Tabel 5 Mogelijke effecten per cluster maatregelen

Effecten									
Maatregelen	Juridische gevolgen	Overlast	Niet-gedoogde markt	Aantal coffeeshop-toeristen	Politiek-bestuurlijk	Gevolgen consument	Gevolgen exploitant	Handhaving	Beeldvorming
Decriminalisering achterdeur	?	0	++	0	+/-	+	?	+/-	+/-
Legitimatie/ Registratie	+/-	+/-	--	+	++	+/-	+/-	--	++
Situationele verbetering	++	++	+	0	+/-	+	+	+/-	+
Beperking aanbod	+/-	-	--	+/-	++	-	-	--	+

In bovenstaande tabel zijn de mogelijke effecten van de vijftien maatregelen per cluster weergegeven. Het oordeel over de maatregelen is steeds systematisch tot stand gekomen. Daarbij hebben we gewogen in welke mate er bronnen zijn die een effect in een bepaalde richting aanduiden. Daarna hebben we gekeken of er ervaringen zijn in andere gemeenten die een bepaald oordeel rechtvaardigen. Vervolgens hebben we ons oordeel mede gebaseerd op de input die experts hebben gegeven tijdens de sessie. Zo is een zo gefundeerd mogelijk oordeel over de maatregelen tot stand gekomen. Een of meerdere plusjes betekent dat de cluster maatregelen tot het gewenste resultaat leidt. Een of meerdere minnetjes wil zeggen dat de cluster maatregelen ongewenste gevolgen heeft. Een plus/min teken houdt in dat de cluster maatregelen zowel gewenste als ongewenste gevolgen zal hebben. Een vraagteken betekent dat de invloed van de cluster maatregelen onduidelijk is. En een 0 houdt in dat er geen effect te verwachten is van de cluster maatregelen. Hieronder zullen de effecten per cluster achtereenvolgens worden toegelicht.

I. Maatregelen decriminalisering achterdeur

In de tabel is te zien dat over de effecten van de maatregelen voor decriminalisering de meeste onduidelijkheid bestaat. Dit heeft uiteraard te maken met de belangen die verschillende betrokken partijen hierbij hebben, maar ook met onduidelijkheid over hoe deze maatregelen in de praktijk zullen uitpakken. Geen van deze maatregelen is ooit in praktijk uitgewerkt en onbekend maakt onbemand. Een helder uitgewerkt plan dat samen met alle betrokken partijen wordt afgestemd zou kunnen bijdragen aan een positievere beoordeling van deze maatregelen. Er bestaat ook onduidelijkheid over de juridische haalbaarheid van de maatregelen. Tussen de verschillende deskundigen die zich eerder hierover hebben gebogen, bestaat daarover geen eenduidig oordeel. Gelet op de ervaringen met het huidige coffeeshopbeleid lijkt er binnen de internationale verdragen wel ruimte te bestaan voor wetenschappelijk onderzoek naar decriminalisering van de achterdeur (zie deel 2).

Tijdens de expertmeeting bleek dat de aanwezige deskundigen graag een bijdrage zouden willen leveren aan de uitwerking van zo'n plan. Aangezien het hier een structureel probleem betreft dat voor alle Nederlandse coffeeshopgemeenten geldt, zou dit in hun ogen niet gecombineerd moeten worden met een pilot waarbij maatregelen aan de voordeur worden getoetst: "Die achterdeur, dat kan pas later. Dat moet je internationaal doen. Daar kan je steun voor krijgen [...] Het is een algemeen probleem van alle coffeeshops, regulering van de aanlevering, dus dat moet je niet allemaal door elkaar gaan halen."⁹⁷ Een andere deskundige voegt hier aan toe: "Je wilt het een beetje controleerbaar en behapbaar houden, dus het laatste wat je wilt is een drukke plek waar ook nog mensen over de grens zich hierover allerlei meningen zullen veroorloven."⁹⁸

Regulering van de achterdeur

Maatregelen aan de achterdeur hebben naar verwachting een zeer gunstig effect op de niet-gedoogde markt. Door een regulering van de achterdeur kan onderscheid worden gemaakt tussen producenten die cannabis produceren ten behoeve van de coffeeshop en producenten die cannabis produceren en verhandelen op de niet-gedoogde markt. Daardoor kan meer gerichte handhaving plaatsvinden waardoor de risico's voor niet-gedoogde producenten en handelaren veel groter zullen worden. Dit zou volgens een van de aanwezigen op de expertmeeting ook de kernvraag van een wetenschappelijk onderzoek moeten zijn: "Het gaat om prijs en kwaliteit. Kun je een concurrerend product leveren dat de illegale markt eruit drukt? Het is immers naïef om te denken dat wiettelers er zomaar allemaal mee ophouden. De vraag is hoe ver ze willen gaan om hun positie te handhaven."⁹⁹

Onlangs is een rapport uitgebracht van de Adviescommissie Drugsbeleid waarin wordt geadviseerd om de mogelijkheid van besloten coffeeshops (de 'coffeeshopclub') met een achterdeurregeling nader uit te werken, zodat zichtbaar wordt of dit realistisch is in termen van handhaafbaarheid en eventuele ongewenste neveneffecten. Dit model, dat de voor- en achterdeur van de shop als het ware verbindt, zou in de vorm van een kleinschalig experiment nader moeten worden uitgewerkt.¹⁰⁰

In de Hoofdpijnenbrief Drugs laat de overheid weten dat zij een beleidsmatige verkenning van een gereguleerde teelt niet opportuun acht, omdat dit strijdig zou zijn met internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan.¹⁰¹ Binnen het Enkelvoudig Verdrag is aangegeven dat productie van cannabis wel is toegestaan wanneer dit in het kader van een wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt. In dat geval zal het product geleverd moeten worden aan een bureau dat gelieerd is aan de overheid.

Ook zal deze maatregel een gunstig effect hebben voor consumenten omdat die op deze manier verzekerd zullen zijn van kwalitatieve producten die op een verantwoorde wijze zijn geproduceerd. De producten die coffeeshops verkopen zijn illegaal geproduceerd en hoeven daardoor niet aan een bepaalde standaardkwaliteit te voldoen. De laatste jaren signaleren onderzoekers steeds vaker het gebruik van bestrijdings- of groeiversnellende middelen en middelen die worden toegevoegd om het product te verzwaren voor een hogere verkoopopbrengst. Dit heeft nog niet geleid tot gevaarlijke

⁹⁷ Mondelinge mededeling Bob Keizer, 5 januari 2010.

⁹⁸ Mondelinge mededeling Dirk Korf, 5 januari 2010.

⁹⁹ Mondelinge mededeling Bob Keizer, 5 januari 2010.

¹⁰⁰ Van de Donk e.a., 2009, p.49.

¹⁰¹ Hoofdpijnenbrief Drugs, 2009, p.11.

situaties, maar men is hier wel alert op.¹⁰² Verdachte monsters zijn onderzocht.¹⁰³ Het gebruik van deze middelen vergroot de risico's voor de gezondheid van cannabisconsumenten. Coffeeshophouders hebben momenteel nog nauwelijks mogelijkheden om de hun aangeboden producten op vervuiling te controleren.¹⁰⁴

Alleen verkoop van Nederwiet

Deze maatregel hangt nauw samen met de wens om de achterdeur op een zodanige manier te regelen dat Nederland voor de productie niet afhankelijk is van cannabis die uit het buitenland moet worden geïmporteerd. Bovendien past het bij het accepteren van een gesloten systeem. Volgens de commissie Van de Donk is in een experiment met een achterdeurregeling geen ruimte voor aanbod van buitenlandse cannabis.¹⁰⁵ Ook voor deze maatregel geldt dat de effectiviteit ervan lastig is vast te stellen in de huidige situatie.

Een gemiddelde coffeeshop verkoopt tegenwoordig 70 tot 80% in Nederland geproduceerde cannabis (voor het overgrote deel nederwiet) en 20 tot 30% buitenlandse wiet en hasjsoorten.¹⁰⁶ Hasj is dus meestal uit het buitenland geïmporteerd. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met economische overwegingen. Voor het maken van hasj is een grotere hoeveelheid plantmateriaal nodig, dan voor wiet. In principe kan dat ook met afvalmateriaal. Nederlandse wiet is voornamelijk afkomstig uit binnenteelt, waardoor de beschikbare oppervlakte beperkt is en voornamelijk met planten wordt gewerkt die niet al te groot worden. Wanneer deze planten gebruikt zouden moeten worden om hasj te maken zou de hasj naar verhouding erg duur worden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de prijs van nederhasj.

In landen als Marokko en Afghanistan is volop ruimte om buiten te kweken en brengt de grootte van de planten geen extra kosten met zich mee. Bovendien zijn de hennepplanten die gebruikt worden om hasj van te maken vaak van een lagere kwaliteit, dan de Nederlandse hennepplanten die gebruikt worden voor de nederwiet. Vandaar ook dat nederhasj een veel hoger THC-gehalte heeft, dan de geïmporteerde hasjsoorten.

In deze illegale situatie is het daarom economisch gezien gunstiger om hasjsoorten uit het buitenland te importeren. Dit zou anders zijn wanneer cannabis op een legale wijze kan worden gekweekt. Met de huidige kweektechnologie is het in principe mogelijk om alle soorten in Nederland te kweken, zowel binnen als buiten. Dit betekent dat ook alle hasjsoorten die nu vanuit het buitenland worden geïmporteerd in Nederland kunnen worden gekweekt.¹⁰⁷ Het smaak- en geurverschil dat bij andere gewassen mede afhankelijk is van de plaats waar het gewas is gekweekt (denk bijvoorbeeld aan wijn) en voor enorme kwaliteitsverschillen zorgt, zou bij cannabis veel minder aan de orde zijn.¹⁰⁸ Onderzoek zal moeten uitwijzen of dit inderdaad zo is.

¹⁰² Van Laar e.a., 2008.

¹⁰³ Van Amsterdam e.a., 2006.

¹⁰⁴ Van de Donk, 2009, p.40.

¹⁰⁵ Van de Donk, 2009, p. 47.

¹⁰⁶ St. Drugsbeleid, 1998, p.48; Jansen in: *ESB*, 5 april 2002, p.276.

¹⁰⁷ Mondeling mededeling telers medicinale cannabis, 12 augustus 2009.

¹⁰⁸ Mondelinge mededeling Mario Lap, 12 augustus 2009.

In Hoofdlijnenbrief stelt de overheid dat de illegaliteit rond de aanvoer van cannabis naar verwachting afneemt wanneer een grotere handelsvoorraad wordt toegestaan.¹⁰⁹ De huidige maximale handelsvoorraad van een halve kilo leidt tot allerlei problemen, zowel aan de zijde van de coffeeshopbranche als aan de kant van de handhavers (politie, openbare ministerie en belastingdienst). De commissie Van de Donk stelt daarom dat de driehoek de ruimte moet krijgen om de maximale handelsvoorraad naar boven uit te breiden.¹¹⁰ De driehoek kan nu wel een beleid afspreken onder de 500 gram voorraad, maar niet daarboven. De handelsvoorraad zou bij voorkeur afgestemd moeten kunnen worden op de omvang van de klantenkring en de daarbij behorende omzet. De effecten van een grotere handelsvoorraad dienen volgens de overheid in een pilot te worden onderzocht.

II. Maatregelen legitimatie/registratie

In de tabel is te zien dat de maatregelen die gericht zijn op legitimatie en registratie vanuit de verschillende perspectieven tamelijk verschillend worden beoordeeld. Vanuit politiek/bestuurlijk perspectief en in de beeldvorming worden deze maatregelen zeer positief beoordeeld en op de niet-gedoopte markt en de handhaving hebben zij naar verwachting een (zeer) negatief effect. Voor de rest lijken de effecten beperkt en kunnen zij zowel positief als negatief uitvallen (overlast, consument, exploitant). Ook hier hebben we weer te maken met onduidelijkheid over de invulling van de maatregelen in de praktijk, aangezien er nauwelijks ervaring is met deze maatregelen. De juridische haalbaarheid van deze maatregelen is voor een belangrijk deel afhankelijk van een sterke argumentatie. Dat betekent dat de maatregelen aantoonbaar moeten leiden tot een vermindering van de ervaren overlast en een verbetering van de leefbaarheid.

Alle deskundigen bij de expertmeeting stellen dat maatregelen die gericht zijn op registratie/legitimatie per definitie tot parallelmarkten zullen leiden omdat bepaalde personen worden buitengesloten. Eén van de deskundigen noemt dit het privacy-fenomeen.¹¹¹ Deze maatregelen dienen daarom gepaard te gaan met zeer strikte handhaving, waarbij het nog maar de vraag is of en hoe dit kan worden gehandhaafd. Een van hen vergelijkt dit met de situatie die ontstond bij de invoering van een pasjessysteem voor harddruggebruikers: “Toen in de Pauluskerk het pasjessysteem werd ingevoerd, zat er weliswaar een controleerbare groep binnen en dat was ook helemaal geen probleem, maar daaromheen werd het een gekkenhuis. De illegale markt rondom de Pauluskerk liep de spuigaten uit.”¹¹²

Daarnaast stellen zij dat dit soort maatregelen zeer waarschijnlijk een groter effect hebben op buitenlanders dan op Nederlanders. Vooral Duitsers zouden moeite hebben met maatregelen waarbij hun identiteit in het geding is. Ook zouden oudere personen eerder een probleem hiermee kunnen hebben dan jongeren. Een van de deskundigen verduidelijkt dit als volgt: “Voor heel veel Nederlanders en zeker jongeren is de coffeeshop geen uniek illegaal fenomeen. Die beleven dat heel

¹⁰⁹ Hoofdlijnenbrief Drugs, 2009, p.12.

¹¹⁰ Van de Donk e.a., 2009, p.44.

¹¹¹ Mondelinge mededeling Dirk Korf, 5 januari 2010.

¹¹² Mondelinge mededeling Ton Snip, 5 januari 2010.

anders dan oudere Nederlanders. Dus in die zin kan ik me voorstellen dat sommige mensen met bepaalde beroepen er moeite mee hebben om zich te laten registreren. [...] Voor een groot deel van de jongeren is cannabis geen probleem. Dus voor een bepaald deel van de jongeren heeft het geen effect, want die beleven dat niet zo.”¹¹³ Een ander stelt dat het volume van het toerisme misschien wel iets afneemt, maar dat het volume van de overlast groter kan worden.¹¹⁴ Dit wordt door alle aanwezigen bevestigd.

Verplichte legitimatie

Een verplichte legitimatie komt voort uit de wens om te voorkomen dat jongeren beneden de 18 jaar toegang krijgen tot de coffeeshop. Het niet toelaten van minderjarigen is onderdeel van het AHOJ-G+ beleid. Overtreding van het J(eugd)criterium betekent in veel gemeenten dat een coffeeshop voor een bepaalde periode wordt gesloten. Coffeeshopondernemers zijn er daarom zeer alert op deze regel niet te overtreden. In de praktijk betekent dit dat in veel coffeeshops naar een legitimatie wordt gevraagd wanneer iemand niet bekend is en/of wanneer gereede twijfel bestaat over iemands meerderjarigheid. Sommige coffeeshops werken met pasjes die worden afgegeven nadat iemand zich met een geldig legitimatiebewijs heeft gelegitimeerd (zie verder onder pasjessystemen).

Coffeeshopondernemers kunnen echter worden geconfronteerd met vervalste legitimatiebewijzen. Het is herhaaldelijk voorgekomen dat coffeeshops werden gesanctioneerd, nadat minderjarigen met vervalste papieren in hun zaak waren aangetroffen. Wanneer legitimatie wordt verplicht, komt de verantwoordelijkheid voor het keuren van de legitimatie volledig bij de ondernemer te liggen.

Verschillende bedrijven zijn bezig met het ontwikkelen van hulpmiddelen waarmee coffeeshops hun bedrijfsvoering kunnen professionaliseren, waaronder een intelligente scanner die legitimatiebewijzen op echtheid kan controleren. De scanner kan zodanig worden ingesteld dat hij alleen legitimatiebewijzen van bepaalde landen goedkeurt en het is ook mogelijk om de scanner in te stellen op een minimale leeftijdsgrens.¹¹⁵

Ook in Maastricht werken 13 van de 14 coffeeshops al met scanners om legitimatiebewijzen te controleren.¹¹⁶ In de coffeeshops in Kerkrade controleren de aanwezige portiers de legitimatiebewijzen.¹¹⁷ In Venlo werken vier van de vijf coffeeshops met pasjes, die alleen verkrijgbaar zijn na het overleggen van een geldig legitimatiebewijs (zie verder onder pasjessystemen).

Om te voorkomen dat er rijen voor de deur en/of onenigheid over de toelating van een persoon ontstaan, hebben verschillende lokale coffeeshopbonden gevraagd om een ‘groene zone’ (Vereniging Rotterdamse Coffeeshop Ondernemers)¹¹⁸ of ‘neutrale zone’ (Vereniging Officiële

¹¹³ Mondelinge mededeling Bert Bieleman, 5 januari 2010.

¹¹⁴ Mondelinge mededeling Bob Keizer, 5 januari 2010.

¹¹⁵ Maalsté (2007). Toegangscontroles coffeeshops: “Blower strenger gecontroleerd dan terrorist”. In: *Highlife*, jaargang 16, nr.3, p.20-23.

¹¹⁶ Alleen de coffeeshop die niet is aangesloten bij de Vereniging Officiële Coffeeshops Maastricht (VOCM) heeft geen scanner.

¹¹⁷ Schaap e.a., 2009, p.28 en p.30.

¹¹⁸ Brief van de VRCO over ‘groene zone en preventie certificering’ aan het college van B&W in Rotterdam, 5 mei 2009.

Coffeeshops Maastricht)¹¹⁹ in te stellen. Bij betreding van deze zone bevinden bezoekers zich formeel nog niet in de coffeeshop (en kunnen exploitanten dus ook niet verantwoordelijk worden gesteld voor overtreding van de AHOJ-G criteria). Op deze wijze kunnen legitimatiebewijzen en/of pasjes worden gecontroleerd zonder dat dit overlast voor de omgeving oplevert.

Verplichte registratie bezoekersaantallen

Het doel van deze maatregel is om de vrijblijvendheid van het coffeeshopbezoek weg te nemen door de coffeeshop te veranderen in een meer gesloten inrichting (club) met leden die zich verplicht moeten registreren, waardoor de drempel hoger wordt. De registratie haalt de klanten bovendien uit de anonimiteit wat past in het transparant maken van de voordeur ten gunste van de achterdeur.

Registratie kan anoniem of op naam gebeuren. Bij anonieme registratie krijgt iemand een nummer, waarbij eventueel wel een aantal sociaaldemografische gegevens worden vastgelegd, zoals geslacht, leeftijd, woonplaats en dagbesteding. Door het koppelen van de registratiesystemen van coffeeshop zou het mogelijk zijn om na te gaan welke consumenten verschillende coffeeshops bezoeken.

Registratie op naam kan een behoorlijke drempel opwerpen omdat bepaalde bezoekers het waarschijnlijk niet prettig vinden dat hun coffeeshopbezoek in een computer is opgeslagen, mede vanwege eventueel misbruik door derden van zo'n database. Verplichte registratie kan ertoe leiden dat bepaalde bezoekers de voorkeur geven aan het niet-gedoopte circuit. Dit zullen voor een deel coffeshoptoeristen zijn. In Venlo bleken vooral klanten met dienstverlenende functies zoals politieagenten, douanebeambten en artsen moeite te hebben met deze maatregel. Voor hen was dit een reden om niet meer naar de coffeeshops te komen waar zij zich moesten registreren.¹²⁰

Verplichte registratie verkoophoeveelheden

Deze maatregel komt voort uit de wens om inzicht te krijgen in de verkoophoeveelheid van een bepaalde coffeeshop per dag en in het koopgedrag van individuele coffeeshopbezoekers.

Ook registratie van verkoophoeveelheden kan anoniem of op naam gebeuren. Koppeling van de verkoophoeveelheden aan (anonieme) sociaal/demografische gegevens levert inzicht op over het koopgedrag van bepaalde groepen consumenten, bijvoorbeeld coffeshoptoeristen. In de huidige praktijk worden gegevens over verkoophoeveelheden niet gekoppeld aan persoonlijke gegevens. Met registratie van verkoophoeveelheden kan een drempel worden opgeworpen voor klanten die cannabis doorverkopen aan minderjarigen. Hiertoe hoeft overigens niet perse met een registratie op naam te worden gewerkt. Registratie op naam zal bovendien bij eerder genoemde groepen coffeeshopbezoekers een drempel opwerpen.

De laatste jaren werken steeds meer coffeeshops met een kassasysteem. Dit gebeurt in eerste instantie om de hoeveelheid cannabis die in en uit de coffeeshop gaat transparant te maken voor de belasting. De meer geavanceerde kassasystemen zijn bovendien zo ingesteld dat ondernemers continu inzicht hebben in de voorraad die in de coffeeshop aanwezig is, waardoor zij weten wanneer

¹¹⁹ Deze zone is in de vergunning opgenomen en staat als controlezone in geel ingetekend op de plattegrond van de vergunning.

¹²⁰ Mondelinge mededeling manager coffeeshop.

welke soorten moeten worden aangevuld. Op deze manier voorkomen coffeeshopexploitanten dat ze de 500-gramsregel overtreden. Bijkomend voordeel daarvan is dat de controle van de voorraad door handhavingambtenaren een stuk vlotter kan verlopen, omdat coffeeshopexploitanten op elk moment met een druk op de knop kunnen laten zien hoeveel en welke cannabissoorten er aanwezig zijn in de coffeeshop.

Sinds 2004 is de Belastingdienst verplicht om overschrijdingen van de 500-gramsgrens van de fysieke en administratieve voorraad aan het Openbaar Ministerie te melden. Veel coffeeshops hebben sindsdien de administratieve organisatie van hun coffeeshop noodgedwongen gewijzigd.¹²¹ Vanwege de strafrechtelijke bepaling dat de maximale handelsvoorraad van coffeeshops 500 gram mag zijn, kan het registreren van verkoophoeveelheden echter tot problemen bij de handhaving leiden. In de huidige praktijk blijkt het voor veel betrokkenen onduidelijk is of het 500-gramscriterium alleen betrekking heeft op de coffeeshop zelf of op de totale voorraad die zich ook in de buurt kan bevinden. Hierdoor bestaat er ruimte voor continue aanvulling van de voorraad en voor voorraadvorming buiten de coffeeshop.¹²² De commissie Van de Donk pleit in dit verband voor het instellen van een zogenoemde tussendeur: "Omdat de aanvoer van cannabis naar de coffeeshop illegaal is, staan de eigenaar en de medewerkers in beginsel onder dreiging van strafrechtelijke vervolging als ze cannabis ophalen en naar de shop brengen. De 'tussendeurvariant' houdt in dat bepaald wordt dat deze mensen gevrijwaard blijven van strafvervolging indien het evident is dat zij handelen binnen de gestelde voorwaarden voor het functioneren van de shop en slechts met het doel om binnen die grenzen de coffeeshop te laten functioneren. Dit sluit aan bij de bestaande praktijk."¹²³

Toegang alleen aan ingezetenen

De gemeente Maastricht voert een proefproces over de juridische haalbaarheid van ingezetenen criterium (pilot woonlandbeginsel). Dit zou betekenen dat coffeeshops op basis van een bepaling in de APV enkel nog toegankelijk zijn voor ingezetenen van Nederland. Indien het ingezetenen criterium de rechterlijke toets kan doorstaan krijgen gemeenten een adequaat en eenduidig instrument in handen om aan de "voorkeur" bezoekersstromen te ontvlechten. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft inmiddels in een hoger beroepszaak prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. De Raad van State wil uitleg van het Hof over de bepalingen in het EG-Verdrag waarin beperkingen op het vrij verkeer van goederen en diensten zijn verboden als daarvoor geen rechtvaardiging kan worden aangevoerd. Ook wil de Raad van State weten of het discriminatieverbod uit het EG-verdrag in dit geval van toepassing is. Deze zaak wordt eind april 2010 behandeld.

Deze maatregel zou het coffeeshoptoerisme formeel onmogelijk maken. De verwachting is dat een belangrijk deel van de buitenlandse cannabisconsumenten dan niet meer naar Nederland zal komen om cannabis aan te schaffen, omdat ze in dat geval aangewezen zijn op het niet-gedoopte circuit en daarvoor net zo goed in hun eigen land kunnen blijven. De beleidsveronderstelling is dat consumenten speciaal naar Nederland komen omdat ze cannabis op een veilige manier kunnen

¹²¹ Draaiboek Belastingdienst.

¹²² Van Laar e.a, 2009, p.139.

¹²³ Van de Donk, 2009, p.45.

aanschaffen. Uit verschillende onderzoeken blijkt, dat niet alleen de coffeeshops en de veilige manier van aanschaffen redenen zijn om naar Nederland te komen. De prijs/kwaliteit verhouding, het grotere aanbod en de beoordeling van de stad blijken bijvoorbeeld ook belangrijke redenen.¹²⁴

Een verbod op de toegang voor niet-ingezetenen zal in ieder geval een afschrikkend effect hebben op coffeeshoptoeristen die speciaal voor de coffeeshops komen. Mogelijkerwijs kan deze maatregel ertoe leiden dat een deel van coffeeshoptoeristen zich tot het Nederlandse niet-gedoopte circuit wenden. Een groot deel van de coffeeshoptoeristen zal niet meer naar Nederland komen voor de aanschaf van cannabisproducten. Het verbod op toegang tot coffeeshops voor niet-ingezetenen zal naar verwachting nauwelijks effect hebben op drugstoeristen die hun cannabis en/of andere illegale drugs nu al op de Nederlandse illegale markt aanschaffen. Het is onduidelijk hoe groot deze groep is.

Pasjessysteem

Deze maatregel komt voort uit de wens om het vrijblijvende karakter van het coffeeshopbezoek weg te nemen. De effectiviteit van een pasje hangt volgens een deskundige bij de expertmeeting nauw samen met wat je er allemaal voor moet doen om zo'n pasje te krijgen. Tegenwoordig moeten mensen op veel plekken pasjes laten zien, bijvoorbeeld op de sportclub, in het uitgaansleven, in de bioscoop, dus op zich is dat niet ongewoon: "Het hangt er vanaf hoe zo'n pasje eruit ziet. Als je gewoon je naam kunt noemen zonder dat dit wordt gecontroleerd om een pasje te krijgen, dan hebben mensen daar minder moeite mee dan wanneer je bijvoorbeeld voor een pasje je paspoort of je rijbewijs moet laten zien, want dan ben je gewoon makkelijk te registreren."¹²⁵

Pasjessystemen vormen geen onbekend fenomeen in de coffeeshopbranche. Sommige coffeeshops werken al jaren met zo'n systeem.¹²⁶ In vier van de vijf coffeeshops in Venlo kan uitsluitend cannabis worden aangeschaft met een pasje. Voor het maken van zo'n pasje wordt meestal een kopie van het identiteitsbewijs gevraagd en een foto gemaakt. Soms worden ook andere sociaaldemografische kenmerken geregistreerd. De pasjes worden gebruikt om ervoor te zorgen dat klanten zich aan de huisregels van de coffeeshop houden en worden ingetrokken wanneer dit niet gebeurt. Ook kunnen ze zorgen voor een snellere doorstroming wanneer de pas ook als legitimatiebewijs dient. In sommige coffeeshops is de pas gekoppeld aan een vingerafdruk- of een gezichtsherkenningssysteem. De klant kan op die manier nog steeds anoniem blijven. Pasjes kunnen dus een handig instrument vormen voor de bedrijfsvoering van de coffeeshop. Toch zijn de meeste exploitanten na verloop van tijd weer met de pasjes gestopt omdat zo'n pasje fraudegevoelig is en/of omdat het een "enorme rompslomp is".

De ervaringen met pasjes zijn dus niet allemaal even positief, omdat ermee kan worden gefraudeerd. Fraude met pasjes kan eventueel worden opgelost door naast het pasje ook steeds om een legitimatiebewijs te vragen. Wanneer een pasje niet meteen op de dag van aanvraag wordt verstrekt, dan kan daarmee het spontane 'gelegenheids'bezoek worden gefrustreerd. De afschrikkende

¹²⁴ Korf e.a., 1993; Korf e.a., 2001; De Ruyver & Surmont, 2007.

¹²⁵ Mondelinge mededeling Bert Bieleman, 5 januari 2010.

¹²⁶ Maalsté (2007). Toegangscontroles coffeeshops: "Blower strenger gecontroleerd dan terrorist". In: *Highlife*, jaargang 16, nr.3, p.20-23.

werking zal echter van korte duur zijn en de kans is groot dat bezoekers die (nog) niet over hun pasje kunnen beschikken zich tot de niet-gedoopte markt wenden. Wanneer consumenten eenmaal een pasje hebben, zal dit hun coffeeshopbezoek naar verwachting niet verder beperken. Het verplicht stellen van een pasje zal naar alle waarschijnlijkheid een afschrikkende werking hebben op (oudere) personen met bepaalde dienstverlenende functies en op een deel van de toeristen.

Tijdens de expertmeeting stelden de aanwezigen gezamenlijk vast dat een landelijk pasjessysteem tot ongewenste situaties kan leiden in veel coffeeshopgemeenten die nu geen noembare overlast ervaren: "In sommige grenssteden zou deze maatregel tot een lichte afname van het aantal bezoekers kunnen leiden. Misschien dat buitenlanders daar wat minder gaan komen. Maar in die honderd andere steden in Nederland waar coffeeshops zitten, zoals Groningen, Heerenveen en Apeldoorn, die helemaal geen probleem met coffeeshops hebben en waar het allemaal goed beheersbaar is, kunnen door zo'n pasjessysteem problemen ontstaan, omdat je dan wellicht juist wel een illegale markt gaat creëren."¹²⁷

Uitsluitend giraal betalen

De bedoeling van de maatregel om uitsluitend girale betalingen toe te staan is dat dit drempelverhogend zou werken. Voor deze maatregel gelden in principe dezelfde argumenten als bij de hierboven genoemde maatregelen. Op een deel van de potentiële bezoekers zal dit een afschrikkende werking hebben. Om te voorkomen dat deze personen zich tot de niet-gedoopte markt wenden, is extra handhaving nodig. Uit een recent onderzoek in Terneuzen blijkt dat 38% van de koffiebezoekers aangeeft niet meer naar de coffeeshop te komen als zij giraal moeten betalen.¹²⁸ Het is niet duidelijk in hoeverre deze maatregel meer invloed heeft op Nederlandse dan wel buitenlandse coffeeshopbezoekers.

Giraal betalen gebeurt overigens al in sommige coffeeshops.¹²⁹ Tot voor kort waren er problemen met banken, die weigerden om coffeeshopondernemers rekeningen te laten openen.¹³⁰ Zeer recentelijk is een einde gekomen aan deze situatie door een brief¹³¹, waarin de minister van Financiën aankondigt afspraken te hebben gemaakt met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) om het beleid van banken om coffeeshops categoriaal te weigeren te herzien: "De afspraak die ik met de NVB heb gemaakt geldt nadrukkelijk voor betaalfaciliteiten. Zonder een pakket primaire betaalfaciliteiten is het immers praktisch onmogelijk om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen [...] Eén van de mitigerende maatregelen die banken zouden kunnen nemen is het beperken van de stroom van contant geld door met de coffeeshop af te spreken dat deze het gebruik van giraal geld (PIN-pas, creditcard of chipknip) in zijn bedrijf zal bevorderen. Eén van de grootste risico's van een relatie met een coffeeshop is namelijk de contante geldstroom. Een dergelijke afspraak past mijns inziens ook in de maatschappelijke tendens van veilig en efficiënt ondernemen, zoals vastgelegd in het Convenant Betalingsverkeer 2005."

¹²⁷ Mondelinge mededeling Bert Bieleman, 5 januari 2010.

¹²⁸ Bieleman & Nijkamp, 2009b, p.5.

¹²⁹ Een van de Maastrichtse coffeeshop werkt met een pinautomaat.

¹³⁰ Zie antwoorden van minister van Financiën op de vragen van de leden Tang, Vos en Bouwmeester (allen PvdA) over stoppen van dienstverlening aan coffeeshop door banken d.d. 6 januari 2009.

¹³¹ Brief betreffende 'Betaalfaciliteiten voor coffeeshops en andere integriteitgevoelige sectoren' van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, 18 januari 2010.

III. Maatregelen gericht op situationele verbetering

In de tabel is te zien dat de maatregelen die gericht zijn op situationele verbetering het meest positieve effect zullen hebben en het best worden beoordeeld door alle partijen. Er worden geen juridische problemen verwacht en het effect op de overlast zal naar verwachting zeer gunstig zijn.

Spreiding

Maastricht heeft een spreidingsplan voor coffeeshops met de naam 'operatie coffeecorner'. Dit spreidingsplan is in samenspraak met de coffeeshopexploitanten tot stand gekomen. Concreet betekent dit dat de helft van coffeeshops wordt verplaatst naar drie locaties buiten de bebouwing, dus naar de 'corners' van de stad. De gemeenteraad van Maastricht heeft in november 2008 definitief ingestemd met de operatie coffeecorner. In maart 2009 is besloten om een Milieueffectrapport (MER) op te stellen, waarin wordt ingegaan op de milieugevolgen van de realisatie van de Coffeecorners.¹³² Wanneer er geen procedurele fouten worden gemaakt, is de kans op juridische problemen gering. Dit zou betekenen dat in 2010 een vergunning afgeleverd kan worden voor de bouw van de coffeeshopcorners.

Politiek/bestuurlijk zijn er zowel positieve als negatieve effecten te verwachten van spreiding, omdat buurgemeenten zonder coffeeshops en gemeenten aan de andere kant van de grens de coffeeshops niet dichterbij hun grondgebied willen hebben. Zij zullen dit daarom in eerste instantie een ongewenste ontwikkeling vinden. Dit wordt gevoed door landelijke en lokale politieke partijen die zich actief verzetten tegen (verplaatsing van) coffeeshops.¹³³

Deze maatregel zal op de korte termijn extra druk op de handhaving leggen. Na verloop van tijd kan dat enigszins worden teruggebracht, maar er zal altijd sprake moeten blijven van een behoorlijk handhavingniveau. In Venlo nam de problematiek meteen toe toen de inzet van de politie tijdelijk minder was.¹³⁴ Het aantal coffeeshopbezoekers bij de coffeeshops die naar de grens waren verplaatst is aanvankelijk toegenomen. In 2009 is het aantal bezoekers van alle Venlose coffeeshops afgenomen. De oorzaak daarvan is niet duidelijk.¹³⁵

De effectiviteit van spreiding van coffeeshops hangt uiteraard af van de lokale situatie en heeft ook te maken met het aantal coffeeshops. In Venlo zijn twee van de vijf coffeeshops in 2004 naar de grens verplaatst. De effecten hiervan zijn verschillende malen geëvalueerd en waren in alle gevallen zeer positief.¹³⁶ De aanwezigheid van drugsrunners en dealers vormden een belangrijk aspect van de (ervaren) overlast. "In Venlo blijken de runners en dealers zich niet te hebben verplaatst naar de nieuwe locatie van de twee verplaatste coffeeshops. Anders dan in de binnenstad is de situatie rond het Schwanenhaus zeer overzichtelijk. Door het ontbreken van openbare voorzieningen, winkels en

¹³² Arcadis, 2009.

¹³³ VVD wil Haags gebiedsverbod coffeeshops, ANP, 16 januari 2010; CDA start burgerinitiatief tegen coffeeshop, ANP, 14 januari 2010.

¹³⁴ Mondelinge mededeling Bert Bieleman, 5 januari 2010,

¹³⁵ Bieleman & Nijkamp, 2009a, p.4.

¹³⁶ Snippe e.a., 2005; Bieleman e.a., 2006.

scholen in de nabije omgeving vallen personen die er blijven rondhangen onmiddellijk op. Mochten dit personen zijn die bij de politie bekend staan als dealers en runners dan worden zij verwijderd.”¹³⁷

Ook de gemeente Terneuzen beschouwt verplaatsing van de coffeeshops (voor de sluiting van coffeeshop Checkpoint) naar een buitengebied als de beste oplossing om overlast van drugstoeristen tegen te gaan. In de meest recente beleidsnota stelt de gemeente Terneuzen dat het terugdringen van het volume van drugstoeristen geen reëel doel is.¹³⁸ Zij baseert zich hiermee op een onderzoek waarbij een aantal alternatieven zijn beschreven om de ervaren overlast van coffeeshoptoerisme terug te dringen.¹³⁹

De effectiviteit van spreiding als maatregel om overlast tegen te gaan wordt onderstreept door alle deskundigen bij de expertmeeting. Ook heeft het volgens alle deskundigen een gunstig effect op de aanpak van de niet-gedoogde markt. Tijdens de expertmeeting stelt een van de deskundige het als volgt: “In Venlo is het aantal toeristen niet echt veranderd, maar door de infrastructuur is de overlast natuurlijk wel afgenomen.”¹⁴⁰

Instellen gedragsregels

Het hanteren van gedragsregels wordt vanuit alle invalshoeken als een effectieve maatregel beschouwd om de leefbaarheid in de omgeving van coffeeshops te verbeteren.

In de huidige praktijk hanteren vrijwel alle coffeeshops huisregels en/of hebben zij een portier in dienst om overlastgevend, intimiderend of luidruchtig gedrag van bezoekers (zoals fout parkeren en voor de deur blijven hangen) tegen te gaan. Onderzoek in Rotterdam¹⁴¹ wijst uit dat het strikt hanteren van huisregels vooral in problematische buurten of woonstraten een belangrijke bijdrage kan leveren aan de leefbaarheid. Ook blijkt uit dat onderzoek dat klanten elkaar ‘opvoeden’. In Kerkrade werken beide coffeeshops met portiers. In een van de coffeeshops houdt deze binnen en buiten toezicht. Hij ziet voornamelijk toe op het parkeergedrag. Hierdoor is weinig of geen overlast rondom de coffeeshop wat de relatie met de buurtbewoners ten goede komt.¹⁴²

IV. Maatregelen beperking aanbod

In de tabel is te zien dat van de maatregelen ter beperking van het aanbod het minst gunstige effect te verwachten is. Vooral voor de niet-gedoogde markt en de handhaving pakken deze maatregelen zeer negatief uit. Ook zullen deze maatregelen een ongunstig effect hebben op de overlast en worden deze naar verwachting negatief beoordeeld door consumenten en exploitanten. Vanuit politiek/bestuurlijk perspectief en in de beeldvorming worden deze maatregelen wel positief beoordeeld. De juridische haalbaarheid van deze maatregelen is voor een belangrijk deel afhankelijk van een sterke argumentatie. Dat betekent dat de maatregelen aantoonbaar moeten leiden tot een vermindering van de ervaren overlast en een verbetering van de leefbaarheid.

¹³⁷ Nijkamp e.a., 2008, p.12.

¹³⁸ Gemeente Terneuzen. (2009). Notitie toekomst coffeeshopbeleid, p.9.

¹³⁹ Bieleman & Naayer, 2007, p.46-48.

¹⁴⁰ Mondelinge mededeling Bert Bieleman, 5 januari 2010.

¹⁴¹ Kuiper, 2004; Maalsté & Barendregt, 2005.

¹⁴² Schaap e.a., 2009, p.31.

Verminderen toegestane verkoophoeveelheid en aanpassen transactie

Een verlaging van de toegestane verkoophoeveelheid naar drie gram wordt politiek-bestuurlijk en in de beeldvorming als een effectieve maatregel genoemd. Uit diverse onderzoeken blijkt echter dat de verlaging van de verkoophoeveelheid niet het gewenste effect zal hebben. Coffeeshoptoeristen geven aan in dat geval meerdere coffeeshops te bezoeken of vaker te komen, waardoor er meer overlast kan ontstaan.¹⁴³

Uit de expertmeeting komt naar voren, dat het omgekeerde, een verhoging van de verkoophoeveelheid een effectievere maatregel zou zijn om de ervaren overlast te bestrijden: “Je moet vooral maatregelen nemen die ertoe leiden dat er minder transacties hoeven plaats te vinden. Door die 3-gramsregel neemt het aantal transacties eerder toe, dan af. Naarmate de hoeveelheid die mensen kunnen kopen groter is, hoeven ze die coffeeshop minder vaak aan te doen en veroorzaken ze ook minder overlast.”¹⁴⁴ Deze stelling wordt ondersteund door een recent onderzoek uit Maastricht, waaruit eveneens blijkt dat het coffeeshopbezoek afneemt wanneer de maximale verkooptransactie wordt verhoogd. Eenderde van de geïnterviewde coffeeshopbezoekers (36%) zou minder frequent coffeeshops bezoeken wanneer zij meer dan vijf gram in de coffeeshop zouden kunnen kopen. Het gaat daarbij voornamelijk om buitenlanders.¹⁴⁵

In 1996 is de verkoophoeveelheid per transactie vanwege kritiek uit het buitenland van 30 gram naar 5 gram verlaagd. Er werd verwacht dat de verlaging van de verkooptransactie drempelverhogend zou werken voor coffeeshoptoeristen. Onderzoek naar deze maatregel toont aan dat deze maatregel niet heeft geleid tot een afname van het coffeeshoptoerisme. Integendeel, coffeeshoptoeristen komen vaker sinds het invoeren van de maatregel. Wel wonen ze minder ver weg.¹⁴⁶ De helft van de geïnterviewde coffeeshopbezoekers gaf aan de 5-gramsregel nooit te overschrijden. Degenen die dat wel deden bleken deze regel meestal te omzeilen door te ‘shoppen’. Het onderzoek beschrijft vier verschillende methodes waarop coffeeshopbezoekers de 5-gramsnorm omzeilen:¹⁴⁷

- *Individueel stapelen*: de bezoeker koopt meer dan één keer vijf gram in dezelfde coffeeshop op een dag.
- *Groepsgewijs stapelen*: meerdere bezoekers kopen elk maximaal vijf gram in dezelfde coffeeshop.
- *Shoppen*: de bezoeker koopt telkens vijf gram in verschillende coffeeshops.
- *Verplaatsing*: bezoekers wijken uit naar een andere locatie om cannabis te kopen.

Recent onderzoek in Terneuzen wijst uit dat personen die verder wonen van de coffeeshops minder tevreden zijn over de 5-gramsnorm dan personen die dichterbij wonen. Van alle respondenten heeft 41,9% nog nooit meer dan vijf gram gekocht bij een bezoek aan Terneuzen. Meer dan de helft van alle respondenten (56,4%) probeerde ooit de 5-gramsnorm te omzeilen.¹⁴⁸ Uit de politiecontroles in Terneuzen komt eveneens naar voren dat de meerderheid van de coffeeshopbezoekers de 5-

¹⁴³ Bieleman & Nijkamp, 2009a, p.18.

¹⁴⁴ Mondelinge uitspraak Bob Keizer, 5 januari 2010.

¹⁴⁵ Extra analyse OWP Research op data die in 2008 zijn verzameld.

¹⁴⁶ Korf e.a., 2001, p.71-73.

¹⁴⁷ Korf e.a., 2001, p. 78.

¹⁴⁸ De Ruyver & Surmont, 2007, p.28

gramsregel niet omzeilt. Een kwart van de gecontroleerde personen had meer dan vijf gram bij zich. Dat kwam relatief vaker voor bij Belgen en Fransen. Tussen Belgen en Fransen is geen verschil.¹⁴⁹

Uit de verschillende onderzoeken is niet af te leiden of het deel van de coffeeshoptoeristen dat niet meer komt (degene die verder weg wonen) zich nu op de thuismarkt richt, zijn heil in andere coffeeshopgemeenten is gaan zoeken of op de niet-gedoogde markt in Nederland terecht is gekomen. Een van de deskundigen op de expertmeeting meent dat het illegale aanbod in België toeneemt, waardoor drugstoeristen een alternatief hebben.¹⁵⁰ Het risico op het ontstaan van niet-gedoogde parallelmarkten wordt door alle aanwezigen op de expertmeeting zeer groot geacht: "Het zal toch wel geruime tijd duren voordat je af bent van het imago dat je in Nederland naar een coffeeshop kan en dat het daar veiliger is. Kortom het duurt een tijdje voordat het imago is aangepast aan de werkelijkheid."¹⁵¹ Ook is de kans groot dat er een waterbedeffect optreedt naar andere gemeenten met coffeeshops.¹⁵²

De maatregel om de verkooptransactie te verminderen naar 3 gram vindt zijn oorsprong in een onderzoek dat bureau Intraval in 2007 in Terneuzen uitvoerde.¹⁵³ Uit dat onderzoek bleek dat Nederlandse bezoekers gemiddeld 3 gram per keer aanschaffen, Belgische bezoekers 4,9 gram en Franse bezoekers 7,6 gram.¹⁵⁴ Door de verkooptransactie te verminderen naar 3 gram zou het voor Belgische en Franse coffeeshoptoeristen minder aantrekkelijk worden om de gang naar Nederland te maken, zo was de redenering.

De vermindering van de verkooptransactie naar 3 gram is op 1 oktober 2008 ingevoerd in Terneuzen na de heropening van coffeeshop Miami die op eigen initiatief een maand gesloten was.¹⁵⁵ Intussen heeft het OM de grote en onder buitenlanders zeer populaire coffeeshop Checkpoint gesloten. In 2009 deed bureau Intraval opnieuw onderzoek naar coffeeshopbezoekers in Terneuzen. Burgemeester Lonink kondigde vooruitlopend op de resultaten bij diverse gelegenheden aan dat de 3-grams maatregel zeer effectief is.¹⁵⁶ Uit het onderzoek van bureau Intraval blijkt dat het percentage Franse bezoekers is afgenomen, maar het percentage Belgische en Nederlandse bezoekers is gestegen. Dit duidt erop dat de coffeeshop in Terneuzen minder aantrekkelijk is geworden voor bezoekers die verderaf wonen.¹⁵⁷ De effecten van de vermindering van de verkooptransactie naar 3 gram voor de toeloop van coffeeshoptoeristen kunnen volgens verschillende betrokkenen in Terneuzen niet los worden gezien van een aantal andere ontwikkelingen, zoals de gedwongen sluiting van coffeeshop Checkpoint, de sluiting op eigen initiatief van coffeeshop Miami, de goede

¹⁴⁹ De Ruyver & Surmont, 2007, p.16-18.

¹⁵⁰ Mondelinge mededeling Bert Bieleman, 5 januari 2010.

¹⁵¹ Mondelinge mededeling Dirk Korf, 5 januari, 2010.

¹⁵² Terneuzen is geen drugsstad meer, www.zeeuwse regio.nl, 18 juni 2009; Coffeeshopbezoek Breda met een derde gestegen, ANP, 28 januari 2010.

¹⁵³ Bieleman e.a., 2007

¹⁵⁴ Bieleman e.a., 2007, p.12.

¹⁵⁵ Coffeeshop Miami is in september 2008 op eigen initiatief een maand dicht gegaan. Volgens de adviseur van Miami hadden zij moeite om aan goede handel te komen. Miami had toen ook een inval gehad, waarbij overigens niks was gevonden, maar de exploitant was bang voor een nieuwe inval en wilde een aantal zaken op orde brengen. In oktober 2008 verzocht de burgemeester Miami om weer open te gaan, omdat er sprake was van illegale handel wat een hoop overlast met zich meebracht.

¹⁵⁶ Terneuzen is geen drugsstad meer, www.zeeuwse regio.nl, 18 juni 2009.

¹⁵⁷ Bieleman & Nijkamp, 2009b, p.4.

naam van coffeeshop Checkpoint, het slechte imago van de producten van coffeeshop Miami¹⁵⁸, de mogelijkheid om op twee adressen in te kopen en de kredietcrisis. Uit recente berichten in de media blijkt overigens dat een deel van de coffeeshoptoeristen zijn heil op de illegale markt in Terneuzen zoekt.¹⁵⁹

Uniformering openingstijden

Ook deze maatregel doet het goed in de beeldvorming en bij bestuurders en politici. Het is ook een maatregel die in veel andere gemeenten is getest. De ervaringen lopen uiteen. Momenteel is Maastricht de enige Limburgse gemeente die geen aangepaste openingstijden voor coffeeshops hanteert. Dit betekent dat de Maastrichtse coffeeshops eerder open kunnen gaan (5 uur 's ochtends) en later kunnen sluiten (doordeweeks om 2 uur en in het weekend om 3 uur).

Uit een onderzoek naar de openingstijden dat in opdracht voor de gemeente Rotterdam is uitgevoerd en waarbij ook ervaringen van andere gemeenten in kaart zijn gebracht, blijkt dat beperking van openings- en sluitingstijden niet zondermeer tot een verbetering van de leefbaarheid leidt en dat koppeling van openingstijden aan schooltijden niet bijdraagt aan het weren van minderjarigen uit coffeeshops. Dit heeft er toe geleid dat een generieke beperking van openings- en sluitingstijden niet wenselijk werd geacht door de gemeente Rotterdam.¹⁶⁰ Een van de argumenten daarbij was dat een beperking van de openingstijden kan leiden tot een concentratie van bezoekers tijdens openingstijden, waardoor de druk op de omgeving op die momenten groter wordt. Ook bestaat het risico dat niet-gedoopte handelaren tijdens sluitingsuren klanten komen 'afvangen' die voor een gesloten deur staan. Harmonisatie van openingstijden zou in die zin een meerwaarde kunnen opleveren omdat eventuele doorstroom of toeloop naar andere adressen in dat geval makkelijker is waar te nemen en de politie en gemeentezet hierop afgestemd kan worden.

In plaats van uniformering zou ook gekeken kunnen worden naar maatwerk. In Heerlen zijn de openingstijden per locatie afgestemd op de omgeving.

Een van de deskundigen in de expertmeeting geeft aan dat de overlastbeleving van mensen 's avonds groter is dan overdag. Ook storen sommige mensen zich aan te vroege openingstijden: "Ik weet niet of dat in Maastricht ook het geval is, maar als ze scholieren langs zien komen, dan vinden mensen dat soms vervelend om te zien. Dus een openingstijd van rond de tien uur, is dan een prettig openingstijd."¹⁶¹ Uit verschillende onderzoeken¹⁶² blijkt dat de piekuren van de meeste coffeeshops tussen 16 uur en 20 uur liggen. Sommige coffeeshops kennen 's ochtends vroeg of tussen de middag ook een piek. Vanaf 20 uur wordt het meestal een stuk rustiger. Dit geldt voor alle dagen behalve de zaterdag. Dan is het vanaf 14 uur tot aan sluitingstijd ongeveer even druk. Dit duidt erop dat de patronen onderhevig zijn aan de maatschappelijke organisatie van de werkweek.

¹⁵⁸ Coffeeshop Miami verkoopt een hasj-soort en twee wietsoorten. Op internet klagen bezoekers van Miami over de onbetrouwbaarheid van de producten. De wietsoorten zouden niet de zelfde werking hebben als producten die onder dezelfde naam in andere coffeeshops worden verkocht. (www.coffeeshop.freeuk.com of www.jointjedraaien.nl).

¹⁵⁹ 'In het centrum heerst nog de angst voor het oude', PZC, 30 januari 2010.

¹⁶⁰ Kuiper, 2004; Maalsté & Barendregt, 2005.

¹⁶¹ Mondelinge mededeling Ton Snip, 5 januari 2010.

¹⁶² Maalsté & Barendregt, 2005; De Ruyver & Surmont, 2007.

Antipubliciteit

Ook deze maatregel doet het goed in de beeldvorming en bij politici en bestuurders. De bedoeling van zo'n campagne is om coffeeshoptoeristen te ontmoedigen om naar Nederland te komen door hen te wijzen op de risico's die zij lopen bij het transporteren van cannabis naar hun eigen land.

De gemeenten Bergen Op Zoom en Roosendaal zijn in aanloop van de sluiting van hun coffeeshops op 16 september 2009 zo'n promotiecampagne gestart. Middels flyers, posters, een website¹⁶³ en persoonlijke brieven aan Belgische personen die wel eens in Nederland zijn opgepakt vanwege een drugsdelict werd de boodschap uitgedragen dat zij niet langer welkom zijn in Nederland. Inmiddels zijn de coffeeshops gesloten. In de media verschenen onlangs verschillende berichten die erop wijzen dat coffeeshoptoeristen de boodschap om thuis te blijven niet opvolgen, maar zijn uitgeweken naar de niet-gedoopte markt en andere plaatsen met coffeeshops.¹⁶⁴

De deskundigen op de expertmeeting zijn unaniem van mening dat publiciteit in welke vorm dan ook, zoveel mogelijk vermeden dient te worden. Antipubliciteit kan onbedoeld een averechts effect hebben: "Hier heerst het naïeve idee dat je burgers van het gebruik weerhoudt met voorlichtingsfilmpjes door mediacampagnes die vaak veel te goedkoop zijn om echt bereik te hebben. Tegelijkertijd levert zo'n campagne misschien wel meer publiciteit op, maar dan niet vanzelfsprekend ook of vooral bij de doelgroep, maar bijvoorbeeld bij de buitenlandse politiek. En dat kan juist negatief uitpakken. Dus ik adviseer mediastilte."¹⁶⁵

Opmerkelijk is dat mediastilte ook expliciet wordt vermeld bij het succesvolle optreden van de gemeente Kerkrade tegen illegale drugshandel: "De gemeente Kerkrade werd sinds de jaren negentig geconfronteerd met talrijke illegale verkooppunten van (soft)drugs [...] De gemeente Kerkrade is hier doortastend tegen opgetreden in de afgelopen jaren, met gebruikmaking van een nieuw wetsartikel. Ze deed dit zonder media-aandacht te zoeken, bij weer een succesvolle sluiting of bij een tegenslag. De ambtenaren werkten, samen met de lokale politie, gestaag door: ze toonden zich doortastend in de luwte."¹⁶⁶

Uit het bovenstaande blijkt dat een belangrijk deel van de maatregelen kan leiden tot illegale parallelmarkten en een toename van de overlast. Het gaat daarbij vooral om maatregelen die zich richten op legitimatie/registratie en maatregelen ter afname van het aanbod. Ook voor consumenten en exploitanten kunnen deze maatregelen negatieve gevolgen hebben. Dat betekent dat de ervaren overlast (van coffeeshoptoeristen) niet zal worden opgelost met de invoering van deze maatregelen. Sterker nog, er is een gerede kans dat de problematiek groter zal worden door invoering van deze maatregelen. Wij achten het daarom niet raadzaam om deze maatregelen door te zetten. Om de ervaren overlast van coffeeshoptoeristen te bestrijden zullen de maatregelen die zich richten op situationele verbetering – spreiding en hanteren van gedrageregels – de beste resultaten opleveren. Mocht er ondanks het beperkte dan wel averechtse effect op het coffeeshoptoerisme toch voor worden gekozen om andere maatregelen in te zetten, dan dient dit

¹⁶³ www.cestfini.be

¹⁶⁴ Wiet ligt nog op straat in Roosendaal, Trouw, 23 oktober 2009; Gouden tijden voor straatdealers, De Standaard, 19 januari 2010; Coffeeshopbezoek Breda met een derde gestegen, ANP, 28 januari 2010.

¹⁶⁵ Mondelinge mededeling Dirk Korf, 5 januari 2010.

¹⁶⁶ Schaap e.a., 2009, p.21.

in alle gevallen gepaard te gaan met zeer strikte handhaving om te voorkomen dat de overlast toeneemt en er verschuivingen plaatsvinden naar illegale parallelmarkten.

Tijdens de expertmeeting zijn twee maatregelen genoemd waarmee de ervaren overlastproblematiek kan worden teruggedrongen. Een verhoging van de verkoophoeveelheid (terug naar 30 gram) wordt als een effectieve maatregel genoemd om het aantal transacties per coffeeshop terug te brengen. En het uitbreiden van het aantal coffeeshops wordt als een effectieve maatregel genoemd om de kleinschaligheid van coffeeshops te bevorderen.

Maatregelen om de achterdeur te decriminaliseren zullen naar verwachting geen of weinig effect hebben op het aantal coffeeshoptoeristen en de ervaren overlast. Wel kunnen deze maatregelen een bijdrage leveren om ongewenste neveneffecten van het gedoogbeleid terug te dringen waar álle coffeeshopgemeenten in Nederland mee te maken hebben. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan de oproep van veel coffeeshopgemeenten tot een gesloten systeem.

Hieronder zijn de effecten achtereenvolgens nogmaals kort beschreven.

a. Juridische gevolgen

Het gaat hierbij om de mate waarin de invoering van de maatregelen juridische problemen oplevert. Juridische problemen kunnen ontstaan wanneer de burgemeester en/of de driehoek niet bevoegd is om bepaalde maatregelen te nemen en/of wanneer maatregelen in strijd zijn met de wetgeving. Ook kunnen deze ontstaan wanneer juridische procedures te verwachten zijn over een bepaalde maatregel.

In tabel 3 (p.29) is te zien dat het merendeel van de maatregelen niet op grote juridische problemen stuit. Een uitgebreide toelichting is terug te vinden in het bijgevoegde juridische rapport.¹⁶⁷ Vooral van de maatregelen die gericht zijn op situationele verbetering wordt weinig juridische tegenstand verwacht. Afgaande op het oordeel van de opstellers van het juridische rapport zullen sommige maatregelen ter beperking van het aanbod en maatregelen die gericht zijn op legitimatie en registratie omstandig gemotiveerd moeten worden, waarbij aangetoond dient te worden dat er geen andere mogelijkheden voorhanden zijn en deze maatregelen een bijdrage leveren aan het beperken van de overlast en het beschermen van het woon- en leefklimaat.

b. Overlast

Het gaat hierbij om de mate waarin de invoering van de maatregelen tot een afname van de ervaren overlast leidt. Overlast wordt hier opgevat in de ruimste zin van het woord, maar het gaat met name over parkeer- en verkeersoverlast, vervuiling van de openbare ruimte en onaangepast en hinderlijk gedrag van de bezoekers van de coffeeshops. Recent onderzoek naar de overlast en het coffeeshopbezoek in Maastricht toont aan dat deze overlast deels wordt veroorzaakt door de intensiteit van het coffeeshoptoerisme, maar voor een belangrijk deel ook door drugsrunners en niet-gedoogde verkopers.¹⁶⁸ Het is niet duidelijk in hoeverre de klanten van die niet-gedoogde

¹⁶⁷ Zie deel 2, p.12-24.

¹⁶⁸ Nijkamp e.a., 2008, p.12.

verkopers (hierna drugstoeristen) specifiek naar Maastricht komen vanwege de aanwezigheid van coffeeshops.

In de tabel is te zien dat uitsluitend een gunstig effect op deze overlast te verwachten is voor de maatregelen die zich richten op situationele verbetering. De andere maatregelen hebben naar verwachting geen effect (achterdeur), een negatief effect (beperking aanbod) of zowel een positief als negatief effect (legitimatie/registratie) op overlast.

c. Niet-gedoogde markt

Het gaat hierbij om de mate waarin de invoering van de maatregelen invloed heeft op de niet-gedoogde markt. Met de niet-gedoogde markt wordt alle verkoop van cannabis en/of andere illegale drugs bedoeld die niet via gedoogde coffeeshops verloopt. De deskundigen die aanwezig waren bij de expertmeeting zijn van mening dat vrijwel alle extra maatregelen die zich richten op de voordeur van coffeeshops zullen leiden tot het ontstaan van niet-gedoogde parallelmarkten.

In de tabel is te zien dat het risico op parallelmarkten het grootst is voor maatregelen die het aanbod beperken en maatregelen die gericht zijn op legitimatie en registratie van gegevens. Naar verwachting zullen maatregelen aan de achterdeur daarentegen een afname van de niet-gedoogde markt bewerkstelligen. Dat geldt in minder mate ook voor maatregelen die gericht zijn op situationele verbetering.

d. Aantal coffeeshoptoeristen

Het gaat hierbij om de mate waarin de invoering van de maatregelen invloed heeft op het *aantal* coffeeshoptoeristen.

In de tabel is te zien dat hoogstens een effect op het volume van het coffeeshoptoerisme verwacht kan worden van maatregelen die gericht zijn op registratie/legitimatie. Het is niet duidelijk in hoeverre dit een blijvend of een tijdelijk effect zal zijn. Maatregelen die gericht zijn op het beperken van het aanbod kunnen ook een averechts effect hebben, omdat deze maatregelen ook tot een verhoging van de frequentie van het coffeeshopbezoek kunnen leiden. Maatregelen aan de achterdeur en maatregelen die zich richten op situationele verbetering zullen waarschijnlijk geen invloed hebben op het aantal coffeeshoptoeristen.

e. Politiek/bestuurlijke gevolgen

Het gaat hierbij om de mate waarin de invoering van de maatregelen in politiek/bestuurlijk opzicht gunstige gevolgen heeft. Het kan daarbij gaan om gevolgen voor zowel de landelijke overheid en politiek als voor de lokale overheid en politiek. Daarnaast dient hierbij rekening te worden gehouden met gevolgen voor regionale en internationale verhoudingen.

In de tabel is te zien dat de maatregelen ter beperking van het aanbod en de maatregelen die gericht zijn op registratie/legitimatie door politici en bestuurders als zeer gunstig worden beoordeeld.

Maatregelen die zich richten op situationele verbetering worden zowel positief als negatief beoordeeld. Dat geldt ook voor maatregelen aan de achterdeur.

f. Gevolgen voor de consument

Het gaat hierbij om de mate waarin de invoering van de maatregelen gevolgen hebben voor het bezoeken van coffeeshops. Hierbij worden de maatregelen dus gezien vanuit het perspectief van de coffeeshopbezoeker.

In de tabel is te zien dat maatregelen aan de achterdeur en maatregelen die zich richten op situationele verbetering vanuit het oogpunt van de consument positief zullen worden beoordeeld. Maatregelen die gericht zijn op registratie/legitimatie zullen op een deel van de coffeeshopbezoekers niet of nauwelijks effect hebben en door een ander deel van de coffeeshopbezoekers als negatief worden beoordeeld. De maatregelen ter beperking van het aanbod zullen vanuit het oogpunt van consumenten gezien negatief worden beoordeeld.

g. Gevolgen voor de exploitant

Het gaat hierbij om de mate waarin de invoering van de maatregelen gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van de coffeeshop. Hierbij worden de maatregelen dus gezien vanuit het perspectief van de exploitant.

In de tabel is te zien dat alleen de maatregelen die zich richten op situationele verbetering vanuit het oogpunt van de exploitant positief zullen worden beoordeeld. Hoe exploitanten de maatregelen aan de achterdeur zullen beoordelen is niet duidelijk. De andere twee maatregelen (beperking aanbod en legitimatie/registratie) zullen in de ogen van het merendeel van de exploitanten negatief worden beoordeeld.

h. Handhavingeffecten

Het gaat hierbij om de mate waarin de invoering van de maatregelen effect hebben in termen van handhaving. Het gaat daarbij om extra inzet van politie en/of andere controlerende instanties die toezien op de naleving van de maatregelen. De deskundigen die aanwezig waren bij de expertmeeting zijn van mening dat het inzetten van extra handhavingcapaciteit in min of meerdere mate een noodzakelijke voorwaarde is voor de effectiviteit van alle maatregelen.

In de tabel is te zien dat de maatregelen die gericht zijn op legitimatie/registratie en de maatregelen ter beperking van het aanbod naar verwachting de grootste druk zullen leggen op de handhaving. De andere maatregelen (achterdeur en situationele verbetering) zullen waarschijnlijk in het begin wat extra handhaving kosten, maar die kan naar verwachting op den duur worden afgebouwd. Op langere termijn zullen die maatregelen juist tot een afname van de handhaving leiden.

i. Gevolgen voor de beeldvorming

Het gaat hierbij om de mate waarin de invoering van de maatregelen een gunstig effect hebben op de beeldvorming van media en/of burgers. Het effect op de beeldvorming kan tegenovergesteld zijn

aan feitelijke effecten en vormt mede daarom een belangrijk factor in de beoordeling van maatregelen.

In de tabel is te zien dat het merendeel van de maatregelen naar verwachting zeer gunstig (legitimatie/registratie) tot gunstig (beperking aanbod en situationele verbetering) zal worden beoordeeld. Maatregelen aan de achterdeur zullen door een deel van de samenleving als positief en door een ander deel als negatief worden beschouwd.

We kunnen concluderen dat het merendeel van de maatregelen geen of ongewenste gevolgen heeft voor het aantal coffeeshoptoeristen. Hoogstens de maatregelen die gericht zijn op legitimatie/registratie zouden tot een (tijdelijke) afname van het aantal coffeeshoptoeristen kunnen leiden. De effecten van de maatregelen zijn het gunstigst vanuit een politiek/bestuurlijk oogpunt en voor de beeldvorming. Voor de handhaving pakken de maatregelen ongunstig tot zeer ongunstig uit. Dat betekent dat de invoering van maatregelen in alle gevallen gepaard dient te gaan met voldoende handhavingcapaciteit. Voor de overlast en de illegale markt zijn sommige maatregelen (zeer) gunstig en andere maatregelen (zeer) ongunstig.

Het oordeel over gunstige en ongunstige effecten is vooral van belang, omdat het invoeren van sommige maatregelen in juridisch opzicht een scherpe argumentatie vereist in termen van leefbaarheid. Wanneer die argumentatie ontbreekt, kan de invoering van die maatregelen tot juridische problemen leiden. Uit de bevindingen kan worden afgeleid dat er geen sprake is van consistentie over de effectiviteit van de meeste maatregelen wanneer deze vanuit verschillende invalshoeken worden beoordeeld. Dit bemoeilijkt een dringende argumentatie die noodzakelijk is voor de juridische haalbaarheid en betekent dat er zowel bij de praktische als juridische haalbaarheid van 'Limburg trekt zij grens' grote vraagtekens kunnen worden geplaatst.

Bijlage I: Literatuur

Adviescommissie Drugsbeleid (2009). *Geen deuren maar daden - Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*. Den Haag: ministerie van VWS, Justitie en BZK.

Amsterdam JGC van, A Opperhuizen, MWJ Koeter, LAGJM van Aerts, W van den Brink (2009). Ranking van drugs. Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs. Bilthoven: RIVM.

Amsterdam JGC van, J van Marle, P van Dijk, R Niesink, A Opperhuizen (2007). *Electronenmicroscopisch onderzoek van vervuilde wietmonsters*. Bilthoven: RIVM.

Andela A en AGJ Dietvorst (1982). *Recreatiedruk? Heuvelland Zuid-Limburg*. Nijmegen: Geografisch Planologisch Instituut, KUN.

Arcadis (2009). *Spreiding Maastrichtse coffeeshops. Startnotitie M.E.R.-procedure*. Maastricht: Arcadis.

Bieleman B, H Naayer en A Nienhuis (2006). *Coffeeshops naar de periferie. Evaluatie verplaatsing twee coffeeshops in Venlo*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

Bieleman B, H Naayer (2007). *Onderzoek coffeeshops Terneuzen*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

Bieleman B, A Beelen, R Nijkamp en E de Bie (2008). *Coffeeshops in Nederland 2007. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2007*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

Bieleman B & R Nijkamp (2009a). *Coffeeshopbezoekers in Venlo 2009. Tellingen en enquête coffeeshopbezoekers Venlo*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

Bieleman B & R Nijkamp (2009b). *Coffeeshopbezoekers Terneuzen. Najaar 2009*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

Boekhoorn P, AG van Dijk en CJ Loef (1995). *Softdrugs in Nederland. Consumptie en handel*. Van Dijk, Van Soomeren en Partners.

Bruining W (2008). *Van Coffeeshop naar Cannabisclub Van gedogen naar reguleren, war is over*.

Bunt van de H (2006). 'Hoe stevig zijn de fundamenten van het cannabisbeleid?'. In: *Justitiële Verkenningen*, nr. 1, p.10-24.

CAM (2008). *Risicoschatting cannabis*. Bilthoven: coördinatiepunt assessment en monitoring Nieuwe Drugs.

D'66 (2009). *Nuchter in Extase*. D'66 Drugsnota. Den Haag, D'66.

De Ruyver B & T Surmont (ed.) (2007). *Grensoverschrijdend drugstoerisme. Nieuwe uitdagingen voor de Euregio's*. Gent: Maklu.

Fijnaut C & B De Ruyver (2008). *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*. Tilburg/Gent.

Jansen ACM (1993a). Hasj-coffeeshops als experiment. In: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 19, nr. 6, p. 96-110.

Jansen ACM (1993b). De Nederlandse marihuanasector. In: *ESB*, 31 maart 1993, blz. 294-296.

Jansen ACM (1996). Prijsvorming in de Nederlandse marihuana-sector 1990-1995. Een beleidsperspectief. In: *ESB*, 20 maart 1996, p. 257-259.

Korf D, G Muller, M Freeman en D Lettink (1993). *Drugstoerisme in de grensstreek*. Amsterdam: O+S.

Korf DJ, M van der Woude, A Benschop, T Nabben (2001). *Coffeeshops, jeugd & toerisme*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Korf, D.J., Wouters, M., Nabben, T. & van Ginkel, P. (2005). *Cannabis zonder coffeeshop. Niet-gedoogde cannabisverkoop in tien Nederlandse gemeenten*. Amsterdam: Rozen-berg Publishers.

Kort, M de (1995). *Tussen patiënt en delinquent. Geschiedenis van het Nederlandse drugsbeleid*. Hilversum: Verloren.

Kuiper M (2004). *Openings- en sluitingstijden coffeeshops Rotterdam. Advies inzake beperking openings- en sluitingstijden; uitwerking motie raad 22 januari 2004*. Rotterdam: afdeling openbare orde en veiligheid.

Laar M van, M Ooyen-Houben (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht/Den Haag: Trimbos en WODC.

Laar M van, AAN Cruts, JEE Verdurmen, MMJ van Ooyen-Houben, RF Meijer (2008). *Nationale Drug Monitor: jaarbericht 2007*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Leers G, B van der Ham, N Albayrak, F Weekers (2005). *Manifest van Maastricht, de achterdeur gereguleerd*. Maastricht: 2 december 2005.

Maalsté N (2008). 'Nieuw licht op ontwikkelingen in cannabissector'. In: Decorte (red.). *Cannabisteelt in de lage landen. Perspectieven op de cannabismarkt in België en Nederland*.

Maalsté N & M Panhuysen (2007). *Polderwiet. Een veelzijdig en onthullend beeld van de wietteelt in Nederland*. Baarn: uitgeverij De Fontein.

Maalsté N, M Bruin, R Motta, M Josemans (2006). *Manifest 30 jaar gedogen*. Den Haag: 18 oktober 2006.

Maalsté N & C Barendregt (2005). *Factsheet. Gemeentescan coffeeshops*. Rotterdam: IVO.

Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK (1995). *Het Nederlandse Drugsbeleid. Continuïteit en verandering*. Rijswijk: Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK.

Ministerie van VWS (1999). *Drugbeleid. Voortgangsrapportage september 1997 – september 1999*. Den Haag: ministerie van VWS.

Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK (2004). *Interdepartementale beleidsbrief cannabis*. Den Haag: Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK.

Motta R (2004). *Cannabis uit de Volkstuin. Voorstel voor de legalisering van de productie van cannabis*. Rotterdam: PvdA.

Nijkamp R, B Bieleman en M Oude Wansink (2008). *Nulmeting overlast en bezoek coffeeshops Maastricht*. Groningen-Rotterdam: Intraval/ Maastricht: OWP Research.

ARP (1972). *Touwtrekken om hennep. Informatie en beleid inzake drugs*. Den Haag: Anti-Revolutionaire partijstichting.

- Ooyen-Houben, M. v. (2006). Hoe werkt het Nederlandse drugsbeleid? Een evaluatieve verkenning van een decennium drugsbeleid. *Justitiële verkenningen*, 32 (1), 24-45.
- Oude Wansink, M (2001). *De economische effecten van coffeeshops voor Maastricht*. Maastricht: Wetenschapswinkel Universiteit.
- OWP Research (2007). *Toerisme Index Maastricht 2006*. Maastricht: OWP Research en de gemeente Maastricht.
- OWP Research (2008). *De betekenis van het bezoek van coffeeshop voor de Maastrichtse economie*. Maastricht: OWP Research en de gemeente Maastricht.
- Platform Cannabisondernemingen Nederland (2003). *De Groene gulden middenweg. Ofwel het cannabisei van Columbus*. Leeuwarden: PCN.
- Platform Cannabisondernemingen Nederland (2004). *Notitie Wolken uit de coffeeshop*. Leeuwarden: PCN.
- Polak (1970). *De Amsterdamse marihuanaoogst is binnen*. Vrije Volk, 28 september 1970.
- Remarque, P (2009). *Amerika pakt drugs Nederlandser aan*. In: De Volkskrant, 9 december 2009.
- Schaap L, EJ van der Torre, AB Salgado Dominguez (2009). *Coffeeshopbeleid in Kerkrade. Doortastend in de luwte*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Snippe J, B Bieleman, A Kruize, H Naayer (2005). *Hektor in Venlo. Eindevaluatie: Inspanningen, proces en resultaten 2001-2004*. Groningen: stichting Intraval.
- St. Drugsbeleid (1998). *Coffeeshop uit de schaduw. Plan voor regulering van de 'achterdeur'*. Haarlem: stichting Drugsbeleid.
- Surmont T (2005). *De afzetmarkt van grenscoffeeshops in Zeeuws-Vlaanderen. Het profiel van de coffeeshopbezoeker en beleidsmatige reacties*. Gent: Universiteit Gent, IRCP.
- Torre, E van der, L Schaap & T Jongepier (2005). *Strategische drugsanalyse. Roosendaal en Bergen op Zoom*. Den Haag: COT.
- Tweede Kamer (1995). *Het Nederlandse drugsbeleid: continuïteit en verandering*. Vergaderjaar 1994-1995, 24 077, nr.2-3.
- Tweede Kamerfracties CDA, PvdA en ChristenUnie. (2007). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. Den Haag.
- Veldhuis (2009). *Evaluatieverslag 'Project Borderlines' november 2008-november 2009*. Maastricht: politie Limburg-Zuid.
- Werkgroep Verdovende Middelen (1972). *Achtergronden en risico's van druggebruik*. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Bijlage II: Veertien maatregelen ‘Limburg trekt zijn grens’

1. Verplichte legitimatie

Bij een bezoek aan coffeeshops (in Limburg) dient legitimatie gevraagd en getoond te worden. Zonder legitimatie geen toegang.

2. Verplichte registratie bezoekersaantallen

Bezoekers van coffeeshops in Limburg worden geregistreerd (registratienummer ID-bewijs in combinatie met mogelijke andere gegevens (bijvoorbeeld foto, vingerafdruk, etc). Zonder registratie geen toegang.

3. Verplichte registratie verkoophoeveelheden

De per persoon verkochte hoeveelheid cannabis wordt verplicht geregistreerd door de coffeshophouder.

4. Toegang alleen aan ingezetenen Nederland

Niet-ingezetenen van Nederland krijgen geen toegang tot de coffeshop. Inzet van dit middel is afhankelijk van de uitspraak in hoger beroep door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (pilot woonlandbeginsel) in relatie tot gestelde prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie. Uitspraak verwacht over 1,5-2 jaar.

5. Pasjessysteem

Een coffeshop wordt een besloten instelling die alleen met een lidmaatschap (pasje) bezocht kan worden. Het pasje kan niet de op dezelfde dag aangevraagd en gebruikt worden.

6. Verminderen toegestane verkoophoeveelheid cannabis

In de Limburgse coffeshops mag na invoering van de maatregel maximaal 3 gram cannabis per persoon verkocht worden.

7. Aanpassen transactie (per dag per klant in alle coffeshops max. aantal gram)

De verkoopmogelijkheid van cannabis wordt dusdanig aangepast dat in Limburg door één persoon op één dag niet meer dan 3 gram cannabis gekocht mag worden. Indien in een coffeshop reeds 3 gram is verkocht, is het die dag niet meer mogelijk in een andere coffeshop wederom 3 gram te kopen.

8. Uniformering (en evt. beperking) openingstijden

Limburgse coffeshops gaan op hetzelfde tijdstip open en dicht.

9. Uitsluitend giraal betalen

In coffeeshops kan alleen maar giraal (bankpasje) worden betaald (dit vereist een normalisering van de bancaire– relatie).

10. Regulering achterdeur (maximering handelsvoorraad/gereguleerde teelt)

Legitimatie/registratie gecombineerd met inzicht in de in een coffeeshop verkochte hoeveelheid cannabis, leidt tot inzicht in de benodigde handelsvoorraad. Aan een volledig transparante voordeur kan een transparante achterdeur gekoppeld worden. Door de coffeeshophouder tevens verantwoordelijk te maken voor de gemaximeerde teelt wordt deze gedecriminaliseerd. Bevoorrading en verkoop wordt vanuit de coffeeshop bedrijfsmatig verantwoord (o.a. ten opzichte van de Belastingdienst) en kwaliteitscontrole (in het belang van de volksgezondheid) wordt mogelijk.

11. Alleen verkoop van Nederwiet

In coffeeshops wordt alleen nog Nederwiet (in Nederland geteelde cannabisproducten) verkocht. Er vindt geen verkoop plaats van uit het buitenland geïmporteerde cannabisproducten.

12. Spreiding van coffeeshops

Indien op lokaal niveau een onwenselijke concentratie van coffeeshops aanwezig is, kan een spreidingsbeleid succesvol zijn. Coffeeshops die qua situering niet voldoen aan de landelijke criteria kunnen eveneens worden verplaatst.

13. Antipubliciteit (“Limburg trekt z’n grens”)

Middels een uniforme, provinciebrede, publiciteitscampagne (antireclame) in binnen- en buitenland, worden drugstoeristen over de Limburgse ontmoedigingsstrategie geïnformeerd.

14. Preventie/interne gedragsregels.

In Limburg (preventieve voorlichting vanuit de overheid) en in de coffeeshops (aan bezoekers) wordt duidelijk gecommuniceerd over de gezondheidsrisico’s die aan het gebruik van cannabis verbonden zijn. Deze maatregel maakt onderdeel uit van de gedragsregels die gelden in en buiten coffeeshops.

Deel 2

Jurische haalbaarheid

Prof. mr. dr. J.G. Brouwer

Prof. mr. dr. A.E. Schilder



1. Inleiding

In dit advies worden diverse juridische aspecten behandeld die verband houden met de wens van burgemeesters in de provincie Limburg om grenzen te trekken bij het verstrekken van softdrugs in coffeeshops binnen de grensgemeenten.

Wij zullen in dit advies in gaan op de belangrijkste vraagpunten die het voorstel 'Limburg trekt zijn grens' oproept.

Om een herhaling van zetten hierna te voorkomen, schetsen we eerst het algemene, huidige Nederlands softdrugs- en coffeeshopbeleid op landelijk en lokaal niveau, zodat we hieraan in het vervolg steeds kunnen refereren dan wel bekend mogen veronderstellen.

2. Schets van het Nederlandse softdrugs- en coffeeshopbeleid

2.1 Twee typen drugs

Vanaf 1976 kent de Opiumwet een tweedeling in typen drugs. In de wet zijn twee lijsten opgenomen. Lijst I bevat de soorten drugs waaraan een onaanvaardbaar risico kleeft: de harddrugs (waaronder heroïne). Lijst II bevat de andere drugs: de softdrugs (waaronder cannabis). De tweedeling is gebaseerd op het argument dat de markten van cannabis (henneproducten) en heroïne (het gebruik van heroïne kwam sterk op in de jaren '70) gescheiden dienden te worden. De coffeeshop is als het kunstmatig gecreëerde verkooppunt van cannabis gaan functioneren. De aanwezigheid van hard drugs is hier ten strengste verboden.¹⁶⁹

Het aanwezig hebben van zowel softdrugs als harddrugs is in Nederland verboden,¹⁷⁰ het gebruik ervan niet.¹⁷¹ Vanuit dit onderscheid en alsmede het verschil tussen soft- en harddrugs is verder beleid ontwikkeld.

2.2 Uitgangspunten

Het huidige Nederlandse drugsbeleid is gebaseerd op de door het eerste Paarse kabinet geschreven nota uit 1995 onder de titel Het Nederlandse drugsbeleid, continuïteit en verandering.¹⁷² Belangrijke uitgangspunten van dit beleid zijn dat interventies van de overheid slechts beperkt resultaat hebben, dat het volksgezondheidsbelang voorop staat en dat het gebruik niet uit te roeien, maar hooguit te beheersen is.

De Nederlandse overheid splitst het drugsbeleid uit in: *demand reduction*, *supply reduction* en *harm reduction*. *Demand reduction* bestaat uit het geven van voorlichting en hulp aan burgers en verslaafden. *Supply reduction* uit zich in het geven van prioriteit door het opsporingsapparaat aan het aanpakken van grootschalige productie en handel. *Harm reduction* bestaat uit het bestrijden van

¹⁶⁹ H.M.B. Breunese, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, Wapenen tegen drugsoverlast, Een onderzoek naar het bestuurlijk juridisch instrumentarium, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, W.E.J. Tjeenk Willink 1996, p. 9.

¹⁷⁰ Artt 2 en 3 Opiumwet.

¹⁷¹ *Het Nederlands drugbeleid; continuïteit en verandering*, regeringsnota van 15 september 1995, p. 5.

¹⁷² TK 1994-1995, 24 077, nrs. 2-3.

maatschappelijke overlast. Het coffeeshopbeleid kan onder *harm reduction* geplaatst worden, omdat het beleid het gebruik reguleert en contact met harddrugs probeert te voorkomen.¹⁷³

2.3 Beleid Openbaar Ministerie

De hiervoor opgesomde uitgangspunten van de Nederlandse benaderingswijze van het drugsprobleem hebben geleid tot het vaststellen van beleidsregels door het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie (hierna OM): de Aanwijzing Opiumwet.¹⁷⁴ Deze Aanwijzing heeft een (voorlopige) geldigheidsduur tot 31 december 2010. In de praktijk gaat het om een bestendige koers vanaf 1996.

Coffeeshops worden hierin gedefinieerd als ‘alcoholvrije horecagelegenheden waar handel in en gebruik van softdrugs plaatsvindt’. Uit de beleidsregels blijkt dat onder strikte voorwaarden de verkoop van gebruikshoeveelheden softdrugs niet vervolgd wordt. Het OM is heel duidelijk in de Aanwijzing:

‘In de aanwijzing is in het verband van het coffeeshopbeleid (...) sprake van gedogen van strafbare feiten. Op andere punten wordt een lage opsporingsprioriteit toegekend aan strafbare feiten. De grondslag van gedoogbeleid ligt in de afweging van belangen waarbij het belang van handhaving moet wijken voor een hoger identificeerbaar algemeen belang. In de context van het drugbeleid wordt dit hogere belang gevonden in de volksgezondheid (scheiding der markten) en de openbare orde. Het gaat dus om een positieve beslissing niet op te sporen en te vervolgen ongeacht de aanwezige capaciteit.’¹⁷⁵

De verkoop van softdrugs vanuit coffeeshops wordt strafrechtelijk gedoogd onder de voorwaarde dat de coffeeshophouder die de zogenaamde AHOJ-G-criteria respecteert.

2.3.1 AHOJ-G-criteria

In paragraaf 2.2.2 van de Aanwijzing van het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie staan de AHOJ-G-criteria helder omschreven, zij het dat nog wel eens verwarring bestaat over het feit dat dit slechts strafrechtelijke en dus niet per definitie bestuursrechtelijk gehanteerde gedoogcriteria zijn:

- A. Affichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
- H. Harddrugs: dit houdt in dat geen harddrugs aanwezig mogen zijn en/of verkocht worden;
- O. Overlast: geen overlast, waaronder wordt verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;

¹⁷³ M. van Ooyen-Houben, *Hoe werkt het Nederlandse drugsbeleid?*, Justitiële Verkenningen 2006 nr 1, p. 26-31.

¹⁷⁴ Aanwijzing opiumwet, Stcrt. 2000, 250 en Stcrt. 2004, 246.

<http://archieff.om.nl/beleid/beleidsregel.php?vv=0&cid=16&rid=93>.

¹⁷⁵ Aanwijzing opiumwet, Stcrt. 2000, 250 en Stcrt. 2004, 246, paragraaf 3.2.

- J. Jeugdigen: geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang tot een coffeeshop voor jeugdigen van onder de 18 jaar: gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van deze leeftijdsgrens;
- G. Grote hoeveelheden: geen verkoop per transactie van een hoeveelheid groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram). Onder 'transactie' wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

De AHOJ-G-criteria zijn strikte voorwaarden. Het overtreden van deze voorwaarden impliceert strafrechtelijk optreden van het OM. Naast deze AHOJ-G-criteria moet de coffeeshop alcoholvrij zijn en mag de handelsvoorraad in de coffeeshop de 500 gram niet te boven gaan.

2.4 Samenwerking Driehoek

De Aanwijzing bepaalt dat het OM samenwerkt met de burgemeester en politie bij de totstandkoming en handhaving van lokaal coffeeshopbeleid:

‘In het kader van een in de lokale driehoek gezamenlijk uit te werken integraal beleid ten aanzien van coffeeshops, dient tot een evenwichtige inzet van de verschillende beheersingsinstrumenten te worden gekomen. In artikel 13b van de Opiumwet is een bestuursdwangbevoegdheid opgenomen van de burgemeester: voor coffeeshops hangt dit nieuwe bestuurlijke handhavinginstrument als het spreekwoordelijke zwaard van Damocles boven het hoofd, in de gevallen dat er niet wordt gehandeld overeenkomstig het lokaal geldende coffeeshopbeleid.’¹⁷⁶

De bevoegdheid tot sluiten van een coffeeshop van de burgemeester staat in artikel 13b Opiumwet. Het eerste lid van artikel 13b luidt als volgt:

‘1. De burgemeester is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang indien in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.’

In de memorie van toelichting bij artikel 13b Opiumwet valt te lezen: ‘aangezien het gebruik van softdrugs geen onaanvaardbare risico’s met zich brengt, wordt de verkoop van softdrugs op consumentenniveau niet ontoelaatbaar geacht.’¹⁷⁷

Burgemeester, politie en justitie hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid maar werken in de praktijk samen aan een samenhangend en effectief beleid. Alle partijen zorgen voor een deel van de handhaving. Het OM kan vervolgen op basis van opsporingsonderzoek van de politie, maar kan de coffeeshop niet sluiten. De burgemeester kan de coffeeshop sluiten, maar de houder niet strafrechtelijk vervolgen. De Driehoek kan besluiten dat er in een gemeente helemaal geen coffeeshops worden gedoogd (een nulbeleid) of het aantal coffeeshops binden aan een maximum (maximumbeleid).

¹⁷⁶ Aanwijzing opiumwet, Stcrt. 2000, 250 en Stcrt. 2004, 246, Pre-opsporing paragraaf 1.

¹⁷⁷ TK 1996-1997, 25324, nr. 3 p. 2.

Het in de Driehoek afgesproken beleid moet worden ‘vertaald’ naar een gemeentelijk beleid. De burgemeester is op grond van artikel 174 lid 3 Gemeentewet en artikel 13b Opiumwet het bevoegde gezag om dit gemeentelijk beleid vast te stellen. De burgemeester kan, in overleg met de partners in de Driehoek, naast de AHOJ-G-criteria ook aanvullende en ook andere criteria opstellen waaraan coffeeshops moeten voldoen. Deze criteria dienen te worden vastgelegd in het lokale coffeeshopbeleid op basis waarvan een gedoogverklaring wordt afgegeven. Vanzelfsprekend kunnen de eisen die voortvloeien uit wettelijke voorschriften worden opgenomen in bijvoorbeeld de exploitatie- dan wel overlastvergunning.¹⁷⁸ Wij geven in een latere paragraaf een overzicht van in de praktijk naast de AHOJ-G-eisen voorkomende voorwaarden.

Voor de goede orde wijzen we er op dat het vergunnen van de verkoop van cannabis in strijd is met de Opiumwet. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is een verordening die zulks regelt onverbindend. Het aangewezen instrument om de toestemming voor die verkoop in vast te leggen is een gedoogverklaring dan wel gedoogbeschikking.

ABRS 12 augustus 1999, AB 2001, 139

2.4

(...)In de thans aan de orde zijnde *overlastverordening* is een vergunningstelsel opgenomen op grond waarvan een vergunning kan worden verleend voor de exploitatie van een coffeeshop, waar, gelet op de begripsomschrijving in art. 1 onder 1 voornoemd, onder meer softdrugs worden verstrekt, gebruikt en/of verkocht. Een gemeentelijke regeling, zoals een gemeentelijke verordening, mag evenwel niet in strijd met een hogere regeling — de Opiumwet — een handelen mét vergunning toestaan, welk handelen in die hogere regeling expliciet is verboden. Daaraan doet niet af, dat de gemeentelijke verordening een ander — aan de openbare orde ontleend — belang beoogt te beschermen dan de Opiumwet. Evenmin kan daaraan afdoen dat andere organen dan gemeentelijke bestuursorganen met de handhaving van de Opiumwet zijn belast.

2.5

Gelet op het vorenstaande, is de Afdeling van oordeel dat art. 2 van de *overlastverordening* in strijd is met art. 3 lid 1 Opiumwet en dus verbindende kracht mist. Dit brengt met zich dat voor de exploitatie van de coffeeshop aan de Varsseveldseweg 57 te Doetinchem niet (langer) een exploitatievergunning was vereist. Appellant was dan ook niet bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom. De president is tot dezelfde conclusie gekomen.

2.5 Acceptatie op landelijk en lokaal niveau

Het Nederlandse gedoogbeleid van coffeeshops is vastgelegd in beleidsregels van het OM. Parlement en regering hebben hieraan beide hun goedkeuring gehecht. Bij enkele parlementariërs leeft de wens het beleid zelfs uitbreiden naar het gedogen van de teelt van cannabis.¹⁷⁹ Bij besluitvorming binnen Europese Gemeenschap beschermt Nederland zijn eigen coffeeshopbeleid keer op keer. Bij het nemen van een kaderbesluit in 2003 mocht het Nederlandse coffeeshopbeleid volgens de

¹⁷⁸ Het is gebruikelijk de verkoop van koffie, limonade e.d. voor onbepaalde tijd te vergunnen. Wanneer de gedoogverklaring wordt ingetrokken, heeft dit in beginsel geen consequenties voor de exploitatievergunning.

¹⁷⁹ TK 2005-2006, 24077, nr. 191.

minister niet worden 'ondergraven'.¹⁸⁰ Ook de rechterlijke macht houdt rekening met het softdrugs- en coffeeshopbeleid in de rechtspraak.¹⁸¹

Hoewel het beleid in de loop van de tijd stringenter is geworden en de overheid zich volgens sommigen meer en meer als zedenmeester is gaan opstellen,¹⁸² staan de uitgangspunten niet ter discussie. In het nieuwe regeerakkoord van CDA, PvdA en ChristenUnie wordt weliswaar een strenge toon aangeslagen, maar het gedoogbeleid staat niet ter discussie: 'De bestrijding van de productie van en de handel in drugs wordt evenals de bestrijding van drugsoverlast onverminderd voortgezet. (...) Coffeeshops die zich niet houden aan de AHOJ-G-criteria worden zonder pardon gesloten.'¹⁸³

De lokale praktijk laat zien dat gedogen van coffeeshops veelvuldig voorkomt. In 2005 zijn er in 105 van de 467 gemeenten één of meerdere coffeeshops aanwezig. 24% van de gemeenten gedooft coffeeshops. 72% van de gemeenten voert een nulbeleid. 22% voert een maximumbeleid en 5% voert geen beleid.

62% van de gedogende gemeenten gedogen om overlast tegen te gaan. 37% beoogt (ook) de illegale verkoop van softdrugs tegen te gaan en 29% geeft als doel de scheiding van de softdrugs- en harddrugsmarkt.

Veel gedogende gemeenten stellen extra voorwaarden aan coffeeshops, naast de strafrechtelijke gedoogcriteria. 77% hanteert een afstands- of nabijheidscriterium ten opzichte van scholen (en soms Centra voor Alcoholverslaving). 35 van de 105 gemeenten met coffeeshops stellen naast de vestigingscriteria nog andere voorwaarden.¹⁸⁴

2.6 Invulling bestuursrechtelijk beleid

Gemeenten worden als gevolg van de strafrechtelijke gedoogpolitiek sinds ruim drie decennia geconfronteerd met het fenomeen coffeeshop en de daarmee samenhangende problematiek. Nadat aanvankelijk sprake was van een volstrekte wildgroei van coffeeshops startten 'gemeenten' eind jaren '80 een offensief om het aantal coffeeshops in de greep te krijgen. Het instrument bij uitstek werd de overlast- of exploitatieverordening.

Zowel de natte als de droge horecabedrijven dienden voortaan te beschikken over een exploitatie- of overlastvergunning. Dit is een vergunning die verplicht is om een horecabedrijf te exploiteren. Een dergelijke vergunning geldt voor alle horecabedrijven en dus ook voor gedoogde coffeeshops. Gedoogde coffeeshops worden in de Aanwijzing Opiumwet gezien als droge horeca.

De overlastverordening in de model-APV van de VNG (art. 2.3.1.2 model-APV bevat de meest elementaire bepalingen en kan al naar gelang het gemeentelijke beleid verder worden ingevuld. De voorwaarden die hierin staan, zijn onder meer de volgende:

¹⁸⁰ T. Blom, Coffeeshops, gedoogbeleid en Europa, Justitiële Verkenningen 2006 nr 1, p. 150-153.

¹⁸¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 januari 2001, AB 2001,71 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, ABRvS 21 juni 2006, AB 2006,278 m.nt. F.R. Vermeer en ABRvS 24 mei 2006, AB 2006,250 m.nt. A. Tollenaar.

¹⁸² H.G. van de Bunt, *Hoe stevig zijn de fundamente van het cannabisbeleid?*, Justitiële Verkenningen 2006 nr 1, p. 17.

¹⁸³ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, p.34

http://www.kabinetsformatie20062007.nl/Images/Coalitieakkoord%20CDA-PvdA-CU_tcm149-92516.pdf.

¹⁸⁴ P. Bieleman, *Coffeeshops in Nederland 2005*, IntraVal 2006 Groningen.

- Het is verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
- De burgemeester weigert de vergunning als bedoeld in het eerste lid indien de vestiging of de exploitatie van het horecabedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan.
- De burgemeester kan de vergunning als bedoeld in het eerste lid geheel of gedeeltelijk weigeren indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het horecabedrijf. De burgemeester houdt hierbij rekening met het karakter van de straat en de wijk, waarin het horecabedrijf is gelegen of zal zijn gelegen, de aard van het horecabedrijf en de spanning, waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie van het horecabedrijf.

De verordening als zodanig maakt geen onderscheid tussen de vergunning ten behoeve van een broodjeszaak of een coffeeshop. In de verordening komt het woord coffeeshop niet voor. Dat gebeurt in het onderliggende beleid. Dat zou ook niet kunnen, een dergelijke verordening zou van rechtswege nietig zijn wegens strijd met de Opiumwet. Volgens de jurisprudentie kan er ook geen sprake zijn van het vergunnen van de verkoop van softdrugs (ABRvS 12 augustus 1999, AB 2001,139 met noot J.G. Brouwer/A.E. Schilder), de toestemming moet blijken uit een gedoogverklaring.

3. Voorwaarden gesteld aan coffeeshops

Om en nabij vijftien procent van de gemeenten heeft een beleid ontwikkeld om het aantal coffeeshops binnen de gemeentegrenzen te reguleren. We onderscheiden de volgende vormen van beleid:

- **Nulbeleid (nuloptie):** binnen de gemeente worden geen coffeeshops toegelaten.
- **Maximumstelsel:** het aantal coffeeshops dat wordt toegelaten is aan een bepaalde limiet gebonden.
- **Verminderingsbeleid:** het aantal coffeeshops dient te verminderen, maar de gemeente heeft nog geen maximum aantal vastgesteld.
- **Uitsterfbeleid:** het aantal coffeeshops dient, al dan niet door een actief beleid, op termijn te worden teruggedrongen.
- **Ontmoedigingsbeleid:** de gemeente probeert door het stellen van voorwaarden de ongebreidelde vestiging van nieuwe coffeeshops tegen te gaan en het aantal bestaande coffeeshops terug te dringen.

Ongeveer zeventig procent van de gemeenten in Nederland heeft een nulbeleid en gedooft dus geen coffeeshops. Gemeenten zijn hiertoe gerechtigd. Aanvankelijk werd dit slechts toegelaten aan grensgemeenten, maar sinds een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 1996 kan elke gemeente hiervoor kiezen. (Vz. ABRvS 30 oktober 1996, AB 1997, 85 en ABRvS 22 mei 1997, AB 1997,

299 met commentaar van FM). In deze laatste uitspraak beslist de Afdeling dat aan de burgemeester in beginsel de vrijheid toekomt om ter bescherming van het woon- en leefklimaat dan wel de openbare orde geen enkele coffeeshop toe te staan. Dit kan alleen wanneer hij deugdelijk motiveert waarom een dergelijk beleid gegeven de plaatselijke omstandigheden redelijk en wenselijk is.

In geval van een nuloptie kunnen politie en justitie optreden tegen een coffeeshop, zelfs als de AHOJ-G-criteria worden nageleefd. Bij een nuloptiebeleid is het strafrechtelijke gedoogbeleid niet van toepassing. Vanzelfsprekend dient een nuloptie wel afgestemd te worden in de lokale driehoek.

Bij een maximumbeleid is het strafrechtelijke gedoogbeleid slechts van toepassing op het vastgestelde aantal door de burgemeester gedoogde coffeeshops. Ten aanzien van andere, nieuwe, extra coffeeshops is het strafrechtelijke gedoogbeleid niet van toepassing. Politie en justitie kunnen optreden tegen die coffeeshops, ook als de AHOJ-G-criteria worden nageleefd.

Bij een maximumbeleid worden naast de AHOJ-G-criteria – zoals gezegd – in de praktijk additionele voorwaarden aan de exploitatievergunningen van coffeeshops gesteld. Hieronder volgt een overzicht van deze voorwaarden, dat gebaseerd is op het onderzoek 'Coffeeshops in Nederland 2005',¹⁸⁵ alsmede een overzicht van het Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid,¹⁸⁶ en eigen onderzoek. Dit overzicht geeft – hoewel niet volledig – een goed overzicht van de mogelijke voorwaarden. Eerst gaan we echter op de wettelijke basis voor dit beleid.

3.1 Grondslag voor beleid

Sinds 1999 voeren burgemeesters het coffeeshopbeleid in het kader van de bestuursdwangbevoegdheid die hen in dat jaar is toegekend in art. 13b Opiumwet. Men spreekt van de Wet Damocles. Op grond van art. 13b Opiumwet kan de burgemeester bestuursdwang uitoefenen tegen coffeeshops, cafés en andere voor het publiek toegankelijke lokalen indien hard- of softdrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig zijn.

Tot bestuursdwang behoort het verzegelen van gebouwen, terreinen en wat zich daarin of daarop bevindt. Inbeslagname van de handelsvoorraad kan eveneens. Ook een dwangsom in plaats van bestuursdwang is mogelijk. Met voor publiek toegankelijke lokalen is bedoeld op alle gelegenheden die – al dan niet met enige beperking, zoals entreegeld- vrijelijk toegankelijk zijn. Primair kan gedacht worden aan coffeeshops, theehuizen, cafés, sappenbars, (afhaal-)restaurants, shoarmazaken en dergelijke, maar daarnaast ook aan winkels, zoals de zogenoemde head-, soft- en growshops, en aan tijdelijke beurzen en tentoonstellingsruimten.

De bestuursdwangbevoegdheid in de Opiumwet maakt duidelijk dat handhaving niet uitsluitend afhankelijk is van strafrechtelijk optreden. Bovendien is de sluitingsbevoegdheid niet afhankelijk van verstoring van de openbare orde. Voldoende is dat de sluiting past binnen het lokale drugsbeleid.

¹⁸⁵ P. Bieleman, *Coffeeshops in Nederland 2005*, IntraVal 2006 Groningen, p.37-43.

¹⁸⁶ CCV infosheet invullen lokaal cannabisbeleid, 31 oktober 2006, p. 4.

[Http://www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/bestuurlijk-handhaven/drugsbeleid/cannabis/invullen-cannabisbeleid.pdf](http://www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/bestuurlijk-handhaven/drugsbeleid/cannabis/invullen-cannabisbeleid.pdf).

Artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat beleidsregels worden vastgesteld door het bevoegde bestuursorgaan zelf. Dit neemt niet weg dat de burgemeester de raad op basis van artikel 180 van de Gemeentewet wel verantwoording verschuldigd is en gezien de aard van het onderwerp is het verstandig de instemming van de gemeenteraad te vragen. Afstemming van het beleid is ook noodzakelijk met het Openbaar Ministerie en de politie.

3.2 AHOJ-G-criteria

De door het OM gestelde AHOJ-G-criteria zoals hiervoor besproken zijn harde strafrechtelijke voorwaarden die eigenlijk altijd worden geïncorporeerd in de bestuursrechtelijke gedoogvoorwaarden. Daarnaast moet de coffeeshop alcoholvrij zijn en mag de handelsvoorraad in de coffeeshop de 500 gram niet te boven gaan. Deze criteria maken deel uit van de gedoogverklaring van de coffeeshop.

Omdat van het overlastcriterium geen eenduidige definitie is te geven, specificeren sommige gemeenten het overlastcriterium in hun beleid. Zij betrekken daarbij:

- Geluids- en geuroverlast (schreeuwen, claxonneren, stank)
- Parkeerverlast
- Verkeersoverlast (brommers)
- Overlast van jongeren
- Overlast van zwerfvuil
- Overlast van dealers en verslaafden

3.3 Aanvullende voorwaarden

In de praktijk stellen burgemeesters uiteenlopende extra voorwaarden aan coffeeshops. Het beleid verschilt echter wel per gemeente. Wij verdelen deze voorwaarden in administratieve, vestigings- en inrichtingsvoorwaarden en overige voorwaarden. Binnen deze groepen worden steeds voorbeelden van voorwaarden gegeven.

3.3.1 Algemene bestuursrechtelijke voorwaarden

- De eigenaar, exploitant en/of beheerder moet personalia en andere gegevens opgeven.
- Er moet opgaaf worden gedaan van het adres, aard en exploitatiewijze van inrichting.
- Een nauwkeurige beschrijving en plattegrond van de inrichting moet worden verstrekt.
- De beheerder moet in het bezit zijn van diploma's en deze kunnen overleggen. (denk aan EHBO, diploma Sociale Hygiëne, preventiecursus GGD, veiligheidstraining portier).
- De vergunninghouder moet verplicht aanwezig zijn in de coffeeshop.
- Er moet een plan van aanpak met betrekking tot overlast vanuit de coffeeshop worden opgesteld.
- Er dient te worden voldaan aan aparte opening- en sluitingstijden.

3.3.2 Vestigings- en inrichtingsvoorwaarden

- De coffeeshop mag enkel in door de burgemeester aangewezen gebieden gevestigd zijn (centrum of periferie). De coffeeshop mag bijvoorbeeld niet gevestigd zijn in een woonwijk.
- De coffeeshop mag niet binnen een zekere afstand van scholen zijn gevestigd. De meeste gemeenten gaan uit van een minimale afstand van 250 meter.

- De coffeeshop moet op een bepaalde afstand van de landsgrens zijn gelegen.
- De coffeeshop mag niet in de nabijheid van jeugd- en welzijnsinstellingen gelegen zijn.
- Er mag geen concentratie van coffeeshops ontstaan: de coffeeshop moet een op een bepaalde afstand van andere coffeeshops gelegen zijn.
- De coffeeshop moet aan een doorgaande weg (weg met maximumsnelheid van 50 km/uur) gelegen zijn.
- De coffeeshop mag niet in een van een horecabedrijf afgezonderd deel gevestigd zijn.
- De coffeeshop mag niet verplaatst worden.
- De coffeeshop is gevestigd op een plek waar maatschappelijke controle kan plaatsvinden.
- De coffeeshop mag geen terras hebben.
- De coffeeshop kent een maximum vloeroppervlakte
- Er moet parkeergelegenheid aanwezig zijn.
- De coffeeshop moet vrij toegankelijk zijn voor politie en andere hulpdiensten.
- De coffeeshop moet voldoen aan inrichtingseisen Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet en het Bouwbesluit.
- Er moet een plattegrondbeschrijving van het pand aanwezig zijn.
- De coffeeshop moet goede verlichting hebben.
- Er dient te worden voldaan aan brandveiligheidsvoorschriften.
- Er dienen toiletten en luchtverversings, elektriciteits- en drinkwatervoorzieningen aanwezig te zijn.

3.3.3 Integriteits- en andere voorwaarden aan exploitant

- De leidinggevende mag in geen enkel opzicht schuldig hebben gemaakt aan 'slecht levensgedrag'.
- De exploitant/beheerder mag in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het indienen van de aanvraag geen horeca-inrichting hebben geëxploiteerd waarvan de vergunning op grond van verstoring van de openbare orde of overtreding van artikelen 2 of 3 Opiumwet ingetrokken is.
- De leidinggevende heeft kennis op het gebied verslavingszorg.
- De leidinggevende heeft kennis van en inzicht in het gebruik van drugs en de daaraan verbonden risico's.
- De leidinggevende heeft in voorkomende gevallen een doorverwijsplicht naar de verslavingszorg
- De rechtsvorm kan geen vereniging of stichting zijn.

3.3.4 Overige voorwaarden

- Er moet actief voorlichting worden gegeven, bijvoorbeeld door het verstrekken van folders en ander informatiemateriaal
- Er mogen geen smart- en/of eco-drugs worden verkocht in de coffeeshop.
- Er mogen geen kansspelautomaten aanwezig zijn in de coffeeshop

4. Vraagpunten

Na deze inventarisatie van mogelijkheden tot het voeren van een lokaal coffeeshopbeleid, kunnen we ingaan op de belangrijkste vraagpunten naar aanleiding van het plan 'Limburg trekt zijn grens'.

4.1 Afwijking mogelijk van AHOJ-G-criteria?

De eerste vraag die wij zullen beantwoorden is of de burgemeester over de mogelijkheid beschikt om af te wijken van de strafrechtelijke gedoogvoorwaarden die te boek staan als de AHOJ-G-criteria, door de dagelijkse hoeveelheid aan te kopen wiet te maximeren op drie gram. In feite informeert deze vraag naar de mogelijkheid van afwijken van AHOJ-G-criteria.

Indien een burgemeester een gedoogbeschikking aan een coffeeshop verstrekt, is dit eigenlijk altijd conform het landelijke Nederlands softdrugs- en coffeeshopbeleid. De vraag is echter of een burgemeester hiertoe ook verplicht is.

Die vraag beantwoorden wij ontkennend. Vanzelfsprekend kan de burgemeester niet afwijken in de zin van minder strenge eisen stellen dan strafrechtelijke gedoogcriteria. De coffeeshophouder zou met gedrag hierop afgestemd immers strafbare en strafrechtelijke vervolgbare feiten plegen. Tegen het stellen van strengere eisen dan de strafrechtelijke gedoogvoorwaarden verzet zich echter niets. Gemeentebesturen hebben een eigen verantwoordelijkheid, hetgeen ook expliciet in de Aanwijzing Opiumwet wordt erkend.

Burgemeesters incorporeren de strafrechtelijke gedoogcriteria altijd in hun beleid, maar niets belet hen om die voorwaarden aan te scherpen, strenger te maken. Eerder schreven we dat het aan een gemeente is toegestaan om een nulbeleid te voeren. In feite vormt een zodanig beleid een afwijking van de strafrechtelijke coffeeshoprichtlijn: er wordt bestuursrechtelijk een minder liberale eis gesteld dan strafrechtelijk. Daar bestaan geen bezwaren tegen.

In feite wordt het overlastcriterium door het stellen van de meest uiteenlopende voorwaarden bijvoorbeeld door de burgemeesters ook in het algemeen veel strenger ingevuld dan door het OM. In het verlengde hiervan zien wij geen enkel bezwaar als een burgemeester een straffere voorwaarde hanteert in verband met de bijvoorbeeld de omvang van de maximale hoeveelheid bij de aankoop van wiet. Maar in feite geldt hetzelfde voor de andere gedoogcriteria.

Dat hierdoor verschillen ontstaan bij het al dan niet toelaten van coffeeshop is inherent aan onze gedecentraliseerde rechtstaat. Deze autonome bevoegdheid die uit de Grondwet en de Gemeentewet voortvloeit is ook bij herhaling in de jurisprudentie erkend door een nulstelsel toe te staan.

Kortom, de Aanwijzing Opiumwet verzet zich geenszins tegen het plan om de aankoop van de dagelijkse hoeveelheid wiet te maximeren op drie gram.

4.2 Openingstijden

Kan de burgemeester de openingstijden van de coffeeshops beperken?

In veel plaatselijke verordeningen is geregeld dat coffeeshops beperkte, dat wil zeggen in vergelijking tot 'normale' horecabedrijven, openingstijden wordt toegestaan. Wij zien hierin geen probleem. Vanzelfsprekend moet goed worden gemotiveerd waarom de burgemeester hiertoe besluit. Vragen die beantwoord zullen moeten worden, zijn onder meer de volgende. Wat is of wat zijn de achterliggende doelen van dit beleid? Valt dit doel te kwalificeren als deel uitmakende van een

huishoudelijk belang, zoals – maar niet noodzakelijkerwijs – de orde in het openbaar? Kan het gekozen instrument van beperkte openingstijden gezien worden als een geschikt middel om dit doel te verwezenlijken? Is er misschien een ander, minder ingrijpend instrument om dit doel te bereiken? Blijft er ruimte van enige betekenis over voor de ondernemer om zijn bedrijf op economisch verantwoorde wijze verantwoord te kunnen exploiteren?

Het beperken van de openingstijden zal ook goed gemotiveerd moeten worden in verband met mogelijke effecten voor de overlast. Te beperkte openingstijden en de hiermee gepaard gaande concentratie van bezoekers kan een omgekeerd effect hebben dan het gewenste. De bedoeling van het beperkte aanbod is dat het leidt tot een beperking van de vraag.

4.3 Giraal betalen

Kan de burgemeester de coffeeshophouder en zijn klanten verplichten de betalingen van de aankoop van cannabis uitsluitend giraal te laten verlopen?

De vraag valt in feite uiteen in twee subvragen, waarvan de eerste is of een ondernemer wettelijk verplicht is contant geld te accepteren. Over een dergelijke wettelijke plicht kunnen we kort zijn, die bestaat niet. Sterker nog, het is overheidsbeleid om de rol van het chartale geld in het economisch verkeer binnen zeer afzienbare tijd zo veel als mogelijk terug te dringen. Voor boekingen bij luchtvaartmaatschappijen is het al jarenlang een standvoorwaarde dat alleen girale betalingen worden aanvaard. Voor een lokale overheidsdienst als parkeren wordt in veel plaatsen nog slechts girale betaling geaccepteerd.

Op dit moment zijn er al twee banken die op hun vestigingskantoren geen chartaal geld meer accepteren. Een dergelijke dienst hoeft de bank ook niet meer aan te bieden, zo lezen we in een uitspraak van een coffeeshophouder tegen de SNS Bank NV:

Gerechtshof Arnhem 8 september 2009, LJN: BJ7838

Het belang van SNS bij deze grief is gelegen in het voornemen haar bankkantoren om te vormen tot zogenoemde bankwinkels. Het gevolg daarvan zal zijn dat de mogelijkheid om op locaties van SNS contant geld af te storten, komt te vervallen. Omdat SNS onder meer is veroordeeld om (ook in de toekomst) kasstortingen te aanvaarden, vordert zij dat zal worden bepaald dat de bankrelatie zal moeten plaatsvinden op de wijze zoals deze gebruikelijk is binnen SNS voor al haar zakelijke cliënten.

Deze beperking komt het hof zonder meer juist voor. De grief slaagt om die reden. Het beroepen vonnis zal slechts worden vernietigd voor zover SNS is veroordeeld tot het verlenen van meer of andere diensten dan aan haar andere zakelijke cliënten.

Zo kan ook een coffeeshophouder zelf in zijn betalingsvoorwaarden de eis stellen alleen girale betalingen te accepteren. Juridisch gezien gaat hij uitsluitend overeenkomsten aan als die giraal worden afgedaan. Van zijn aanbod maakt als ware als algemene voorwaarde de girale betaling deel uit. Een dergelijke voorwaarde stuit niet op een wettelijk bezwaar.

Kan de gemeente de girale betaling in haar beleid als verplichting opnemen? Tegen het opnemen van een dergelijke verplichting in het beleid van de burgemeester bestaat ons inziens geen bezwaar, mits omstandig gemotiveerd waarom de burgemeester een dergelijke voorwaarde oplegt in het kader van welk huishoudelijk belang.

In sommige gemeenten worden ook op dit moment al eisen gesteld aan de betaling. Zo lezen we in de APV van Almere: 'De softdrugs mogen niet gratis worden verstrekt.

De verkoop van softdrugs moet direct worden afgerekend.

Verkoop op rekening, ruilen tegen goederen, onderpand of anderszins is niet toegestaan.¹⁸⁷

De reden om de verplichting op te leggen aan coffeeshophouders tot acceptatie van uitsluitend girale betaling kan niet uitsluitend gevonden worden in het strikter willen handhaven van één van de AHOJ-G-criteria: de aangekochte hoeveelheid cannabis per persoon per dag. Er zullen meer redenen uiteengezet dienen te worden. Hierbij kan gedacht worden aan het meer transparant maken van de handel in soft drugs.

4.4 Pasjessysteem, identificatie, registratie van transacties en gegevensverwerking

In het hiernavolgende gaan we in op een aantal samenhangende vraagpunten die betrekking hebben op het pasjessysteem, de registratie van transacties en de verdere verwerking (opslag en verstrekking) van gegevens.

In een aantal steden bestaat op dit moment al een identificatieplicht voor kopers waarvan de coffeeshophouder ook maar de geringste twijfel heeft over de vereiste leeftijd. Hij dient er immers zeker van te zijn dat de bezoeker de leeftijd van achttien jaren bezit.

In de coffeeshopnota van Almere staat bijvoorbeeld de volgende voorwaarde: Softdrugs mogen alleen worden verkocht aan degenen die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en een geldig legitimatiebewijs dan wel een na legitimatie afgegeven klantenkaart met daarop een pasfoto van betrokkene kan tonen; bij verkoop dient te worden gecontroleerd op naam, geboortedatum, woonplaats en het feit of op dezelfde dag aan betrokken bezoeker niet meer dan 5 gram aan softdrugs wordt verkocht.

Als we de coffeeshophouders van Maastricht mogen geloven, dient iedereen zijn paspoort bij binnenkomst te tonen. Volgens het Limburgse plan zou het beleid echter verder moeten worden aangescherpt in de zin dat elke bezoeker zich moet legitimeren en over een speciaal pasje moet beschikken. De coffeeshophouder dient per persoon de transactiegegevens te registreren en op te slaan.

4.4.1 De vragen die dit oproept zijn verschillende van aard.

1) Is een coffeeshophouder bevoegd om:

a) alleen bezoekers toe te laten met pasje na voorafgaande legitimatie?

¹⁸⁷ Een dergelijke verordening staat overigens wel op gespannen voet met de Opiumwet, om de reden die we hiervoor uitlegden (zie paragraaf 1.4: ABR 12 augustus 1999, AB 2001, 139).

b) een registratie bij te houden van de klanten en de door hen verrichte transacties?

c) uit deze registratie gegevens aan derden te verstrekken?

2) Kan de coffeeshophouder door de gemeente worden verplicht om van deze bevoegdheden gebruik te maken?

3) Kan de coffeeshophouder worden verplicht gegevens te verwerken waaruit tevens kan worden afgeleid dat hij zich schuldig maakt aan strafbare feiten?

Bevoegdheid exploitant coffeeshop

De coffeeshophouder kan zijn bezoekers om een legitimatie vragen op grond van zijn positie als rechthebbende (eigenaar/huurder) van het pand waarbinnen de inrichting is gevestigd. In die hoedanigheid kan hij huisregels opleggen waaraan de bezoekers zich dienen te onderwerpen om binnengelaten te worden. Deze bevoegdheid is overigens niet geheel onbeperkt; zo mag de coffeeshophouder bijvoorbeeld geen verboden onderscheid aanbrengen door bijvoorbeeld alleen van 'gekleurde' of (vermoedelijk) buitenlandse bezoekers een ID-bewijs te verlangen. Een goede voorlichting hierover is van belang om te voorkomen dat de uitvoering in de praktijk op juridische bezwaren stuit.

Soortgelijke opmerkingen gelden voor de registratie van bezoekers en de verwerking van hun transactiegegevens. De coffeeshophouder kan bezoekers binnenlaten onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat zij instemmen met het bijhouden van de genoemde gegevens en de verstrekking daarvan voor welomschreven doeleinden aan nader gespecificeerde derden. Zonder uitdrukkelijke toestemming van de klanten kan hen de toegang worden geweigerd – nog steeds op privaatrechtelijke titel.

Verplichting exploitant coffeeshop

Kan de bovengenoemde *bevoegdheid* van de coffeeshophouder op privaatrechtelijke leest worden geschoeid, voor de door de gemeente op te leggen *verplichting* aan de exploitant moet een andere basis worden gevonden. Evident is dat dit soort voorwaarden niet opgenomen kunnen worden in de vorm van een gemeentelijke verordening. Expliciete regels in een autonome verordening op basis van art. 147 Gemeentewet over het gedogen van coffeeshops en de voorwaarden waaronder, zijn volgens vaste jurisprudentie immers in strijd met de Opiumwet. Het meest voor de hand ligt dat deze verplichting onderdeel vormt van beleidsregels die de burgemeester hanteert bij de uitoefening van de bestuursdwangbevoegdheid als bedoeld in art. 13b, lid 1 van de Opiumwet.

Dat betekent dat een coffeeshophouder die niet mee wil werken aan het voorgestelde systeem het risico loopt geconfronteerd te worden met de weigering of intrekking van de gedoogverklaring/exploitatievergunning dan wel sluiting op basis van de art. 13b lid 1 Opiumwet. Ook indien de gedoogverklaring of vergunning voor onbepaalde tijd is verleend, mag van de

exploitant worden gegeven dat hij de nieuwe eisen implementeert, zij het dat daarvoor – een redelijke overgangstermijn moet worden gegund.¹⁸⁸

In het kader van de bescherming van het woon- en leefklimaat/de handhaving van de openbare orde staat het de burgemeester vrij om (elementen van) de AHOJ-G criteria over te nemen. Hij is daartoe niet verplicht, hij kan ook zijn eigen toetsingsgronden formuleren, mits hij maar niet minder strenge eisen stelt dan de strafrechtelijke gedoogrichtlijn.

Proportionaliteit

De praktijk wijst uit dat alle tot nu toe genomen maatregelen onvoldoende bijdragen aan de bescherming van het woon- en leefklimaat. De zoektocht naar nieuwe methoden is gelegen in de beheersing van de massale bezoekersstromen als gevolg waarvan ernstige overlast ontstaat. De nu voorgestelde maatregelen hebben als belangrijkste doel: bescherming van plaatselijke bevolking tegen aantasting van het woon- en leefklimaat.

Om die reden menen wij dat er een voldoende duidelijk verband is tussen de te beschermen belangen (op grond van de Opiumwet en de exploitatieverordeningen) enerzijds en het voorgestane beleid anderzijds. Tegen de achtergrond van de mogelijkheid die burgemeesters hebben om een stringent nul-beleid te voeren, menen wij verder dat de genoemde maatregelen niet disproportioneel zijn. Hierbij gaan we ervan uit dat de overlast als zodanig vaststaat en de voorgestelde maatregelen redelijkerwijs aan de vermindering daarvan kunnen bijdragen. Het valt buiten het kader van deze juridische studie om uitspraken te doen over de mogelijke effectiviteit van de gekozen maatregelen en de mogelijke alternatieven.

Geen normale bedrijfsactiviteit

Daarbij komt dat de exploitatie van coffeeshops nog steeds niet als een ‘normale’ bedrijfsactiviteit geldt. Omdat de handel in softdrugs, ook vanuit coffeeshops, formeel gesproken nog steeds strafbaar is, is het vaste jurisprudentie dat gemeentebesturen een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt om coffeeshops al dan niet toe te laten (zie bv ABRvS 22 februari 2006, LJN:AV2257 (weigering exploitatievergunning coffeshop Tearoom Elamal in Maastricht)).

Zelfs een nieuw maximumbeleid met een relatief korte uitsterftermijn van een half jaar zonder verdere bestuurscompensatie of schadevergoeding wordt in de rechtspraak niet onrechtmatig bevonden.

Een belangrijke beperking bij het stellen van gedoogvoorwaarden voor de burgemeester is dat het geformuleerde beleid dient ter realisering van een specifiek huishoudelijke belang. Anders is er sprake van oneigenlijk gebruik (met als risico vernietiging van het desbetreffende besluit door de bestuursrechter).

¹⁸⁸ De duur daarvan is in abstracto niet te bepalen en afhankelijk van concrete omstandigheden, zoals de ingrijpendheid van de investeringen die gedaan moeten worden. In het algemeen mag van een ondernemer worden verwacht dat zij/hij haar bedrijfsstrategie op middellange termijn kan aanpassen aan gewijzigd overheidsbeleid en/of –regulering. Dit behoort tot het normale bedrijfsrisico van een ondernemer.

Voor de gemeentelijke bestuursorganen staan de taken onder meer opgesomd in de Gemeentewet. Eén van de centrale opdrachten is het regelen van de 'huishouding van de gemeente'.¹⁸⁹ Dat behelst tegenwoordig niet slechts de zorg voor de openbare orde, maar meer dan dat: de bevordering van een leefbaar woonmilieu.¹⁹⁰

In een zaak die in 1993 voor het Hof van Arnhem speelde, had de burgemeester van Deventer een bezoekersverbod opgelegd aan de bewoner van een benedenverdieping die softdrugs verkocht. Daarmee waren de problemen echter niet opgelost. Het bezoekersverbod had weinig tot geen effect. Toepassing van bestuursdwang leverde de nodige problemen op. Het feitelijk dicht timmeren van het pand kwam niet in aanmerking, omdat daarmee ook de bovenverdieping, een woning, niet meer bereikbaar zou zijn. Ook het dagelijks posteren van politie voor het pand was niet haalbaar. Toen buurtbewoners desondanks aandrongen op maatregelen, eiste de gemeente in een civiele procedure oplegging van een dwangsom op overtreding van het bezoekersverbod.

Een belangrijke vraag is welke norm de gemeente kan invoeren om aan te tonen dat er jegens haar als gemeente onrechtmatig is gehandeld. Dat is de vraag naar de relativiteit. Is het veroorzaken van overlast jegens buurtbewoners ook tegenover de gemeente onrechtmatig? Pleegt iemand die drugs verkoopt vanuit zijn woning en hiermee ernstige overlast veroorzaakt voor de omwonenden ook een onrechtmatige daad tegenover de gemeente?

Het Hof Arnhem is daar tamelijk helder over. De gemeente heeft zich het belang aange-trokken van het woon- en leefbaar milieu en mag zich dat ook aantrekken. Niet alleen wendden de gedupeerde omwonenden zich nadrukkelijk tot de gemeente met het verzoek om tegen de overlast op te treden, maar ook volgt dit uit haar taakstelling: de handhaving van de openbare orde en verwezenlijking van de sociale grondrechten. Eén van de sociale grondrechten – artikel 21 Grondwet – luidt: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en bescherming en verbetering van het leefmilieu'. 'Het leefmilieu van de omwonenden is aldus een in rechte door art. 1401 BW (oud) resp. art. 6:162 BW te beschermen belang van de gemeente geworden', aldus het Hof.¹⁹¹

Het is goed om in dit verband ook nog te wijzen op het leerstuk van de positieve verplichtingen. Zonder dat sprake is van gezondheids- of levensbedreigende situaties waarop art. 2 Europees verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens, heeft het Europese Hof voor de Bescherming van de Rechten van de Mens in diverse uitspraken aangenomen dat de overheid op grond van de garanties die besloten liggen in art. 8 EVRM gedwongen is actief op te treden. Het gaat om zaken waarin sprake is van een situatie van ernstige vervuiling of overlast die het welzijn van de betrokken burgers schaadt en daarmee het effectief genot op privéleven en woning onmogelijk maakt.¹⁹²

¹⁸⁹ Zie bijvoorbeeld art. 147 Gemeentewet.

¹⁹⁰ Vergelijk ook de noot van H. Hennekens in GS (144) 1994, 6997, nr. 3.

¹⁹¹ Hof Arnhem, 8 juni 1993, KG 1993, 375.

¹⁹² Zie voor een jurisprudentieoverzicht EHRM 26 februari 2008, AB 2008, 225 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (Fägerskiöld t. Zweden). In EHRM 9 juni 2005, r.o. 94-105 (Fadeyeva t. Rusland) worden de *general principles* van de toetsing van het Hof systematisch uiteengezet.

EHRM 16 november 2004, AB 2004, 453

In de zaak Moreno Gomez voldeed de Spaanse staat niet aan de positieve verplichting die voortvloeit uit artikel 8 EVRM. Eiser woonde naast horecagelegenheden en ondervond veel overlast wegens geluid en vandalisme. De staat had in dit geval niet handhavend op getreden tegen de geluidsoverlast veroorzaakt door horeca. Bovendien voldeden de horecagelegenheden niet aan de wettelijke voorschriften.[5]

Ook in andere uitspraken van het Hof worden aan de staat positieve verplichtingen toegekend door artikel 8 EVRM van toepassing te verklaren in zaken waar sprake is van vervuiling en overlast.

Op grond van het bovenstaande menen wij dat de burgemeester in beginsel bevoegd is om een beleid te voeren dat coffeeshophouders verplicht om bezoekers te onderwerpen aan een pasjessysteem, verplichte legitimatie en registratie van hun transactiegegevens. De coffeeshophouder zelf ontleent zijn bevoegdheid daartoe aan het privaatrecht.

Vanuit een oogpunt van handhaving is hierbij relevant dat burgemeesters niet rechtstreeks de bezoekers kunnen onderwerpen aan het systeem van legitimatie en registratie. Indien uit controle van toezichthouders blijkt dat coffeeshophouders de huisregels niet toepassen, dan zal hij naleving daarvan slechts indirect kunnen afdwingen door toepassing van de bestuurlijke dwangmiddelen tegen de exploitant.

Aarzeling hebben wij wel over de oplegging van een uniform geautomatiseerd registratiesysteem waarbij alle coffeeshophouders zich moeten aansluiten. Het is moeilijk voorspelbaar of de rechter een dergelijke verplichting nog proportioneel acht. Een en ander hangt sterk af van de concrete uitwerking, zoals de mate waarin dit belastend is voor de exploitanten en de kosten die dit voor hen met zich meebrengt.

4.4.2 Verhouding met de Wet op de (uitgebreide) identificatieplicht

Het bovenstaande neemt niet weg dat de uitoefening van de zojuist besproken bevoegdheden van de coffeeshophouder naar zijn klanten (al dan niet daartoe verplicht door de burgemeester) in overeenstemming dient te zijn met dwingende regels van publiekrecht. Wat is in dit verband de verhouding met de wetgeving omtrent de identificatieplicht en die omtrent de bescherming van persoonsgegevens?

Over de relatie met de Wet op de (uitgebreide) identificatieplicht kunnen we vrij kort zijn. Wanneer een coffeeshophouder klanten alleen binnen laat onder de voorwaarde dat zij zich identificeren op een door hem voorgeschreven wijze, doorkruist deze handelswijze op geen enkele wijze a) de algemene wettelijke bevoegdheid van de politie en toezichthouders om personen vanaf 14 jaar te vragen naar een geldig legitimatiebewijs en b) de strafrechtelijk gesanctioneerde verplichting van deze personen om aan deze oproep te voldoen. Uit de totstandkoming van de regeling omtrent de (uitgebreide) identificatieplicht blijkt niet dat de wetgever afbreuk heeft willen doen aan bestaande (privaatrechtelijke) bevoegdheden. Beleidsregels waarin coffeeshophouders alleen worden gedoogd onder de voorwaarde dat zij van deze bevoegdheid gebruik maken doen dat evenmin.

4.4.3 Verhouding met de Wet bescherming persoonsgegevens

art. 8a: individuele toestemming

Omdat er binnen het voorgestelde registratiesysteem sprake is van 'verwerking' van persoonsgegevens, moet voldaan worden aan de eisen van de Wbp. De meest 'veilige' constructie is die waarin bezoekers van coffeeshophouders alleen toegang krijgen tot de coffeeshop indien zij uitdrukkelijk instemmen met de (digitale) verwerking van hun bezoek- en transactiegegevens. In dat geval is voldaan aan het criterium van art. 8 sub a Wbp.

Anders dan onder de oude Wet persoonsregistraties hoeft deze toestemming niet schriftelijk te worden verleend. 'In deze zin is er sprake van een verruiming ten opzichte van de WPR met betrekking tot het verstrekken van gegevens aan derden.', aldus de Memorie van Toelichting bij art. 8a Wbp. Om eventuele discussies daarover uit te sluiten, kan een standaardformulier wel voordelen bieden, dat bijvoorbeeld kan worden gebruikt bij de aanvraag van het pasje.

Naar onze mening is hier overigens geen sprake van een min of meer afgedwongen toestemming. Een coffeeshouder heeft geen enkele morele, maatschappelijke of juridische verplichting om klanten aan soft drugs te helpen. Het staat hem vrij om dit te doen onder bepaalde voorwaarden die er toe dienen om de hinder van zijn nering zoveel mogelijk te beperken.

art. 8 c wettelijke verplichting

Een andere basis om tot verwerking van gegevens over te gaan zou gezocht moeten worden in een bestaande wettelijke verplichting dan wel het creëren van een wettelijke basis voor de exploitant van de coffeeshop. Een dergelijk voorschrift hoeft, anders dan in een van de overlegde stukken wordt verondersteld, niet per se een wet in formele zin te zijn, maar kan ook bestaan uit een algemeen verbindend voorschrift in de vorm van een AMvB of een gemeentelijke verordening. Wel moet daar als gevolg van het bepaalde in art. 10 Grondwet een specifieke formeel-wettelijke basis aan ten grondslag liggen - en die ontbreekt. Het valt ook niet te verwachten dat een dergelijke basis zal worden gecreëerd. Daarmee zou de schijn worden gewekt dat het verschijnsel van de coffeeshops ook door de wetgever zou worden getolereerd. Nu volgens de Afdeling bestuursrechtspraak regels omtrent coffeeshops niet rechtstreeks in een gemeentelijke verordening mogen worden vastgelegd, lijkt de constructie van een op te leggen wettelijke verplichting ook in de toekomst geen bruikbare basis te bieden. Het valt immers niet te verwachten dat de ook voor Nederland geldende verdragsrechtelijke verplichting om handel in softdrugs te verbieden binnen afzienbare termijn komt te vervallen.

art. 8 e publiekrechtelijke taak

Een andere grond voor verwerking van gegevens zou kunnen zijn indien de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vervulling van de publiekrechtelijke taak door een bestuursorgaan. De bescherming van het woon- en leefklimaat is een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan, maar daaraan kan nog niet de verplichting van coffeeshophouders worden afgeleid om over te gaan tot opslag en verstrekking van gegevens.

art. 16 strafrechtelijke gegevens?

Aparte aandacht verdient nog het bijzondere karakter van de te verwerken persoonsgegevens. De gegevens over de transacties die plaatsvinden kunnen tevens het bewijs vormen dat de klant en de coffeeshophouder betrokken zijn bij het plegen van strafbare feiten. Betekent dit dat de gegevens daarom zijn aan te merken als strafrechtelijke gegevens waarvoor op grond van art. 16 Wbp een verhoogd beschermingsregiem geldt? Uit de wetsgeschiedenis volgt niet welke typen gegevens precies onder deze categorie vallen. 'Het begrip «strafrechtelijke gegevens» heeft betrekking zowel op veroordelingen als op min of meer gegronde verdenkingen. (...) . Bij verdenkingen gaat het om concrete aanwijzingen jegens een bepaalde persoon.' – aldus de MvT (Kamerstukken II, 1997-1998, 25892, nr.31, p. 118). Informatie over koop en verkoop van soft drugs kan wel indicatie leveren voor het feit dat er is gehandeld in strijd met de Opiumwet, maar vormen daarmee nog niet per definitie een strafrechtelijk gegeven in de zin van de Wbp. Hoe dan ook: zelfs als daar al sprake van zou zijn, ook dan kan verwerking van dit soort gegevens rechtmatig plaatsvinden op basis van de verleende toestemming door de klant.

Tot deze 'verwerking' behoort ook de verstrekking aan derden die de gegevens redelijkerwijs nodig hebben in verband met het doel waarvoor het systeem in het leven is geroepen.

Vanuit het perspectief van de coffeeshophouder zou een soortgelijke redenering gevolgd moeten worden. Deze heeft mogelijk bezwaren tegen het systeem omdat uit de opgeslagen transactiegegevens onmiskenbaar blijkt dat hij betrokken is bij handel in drugs. Maar daartegenover staat dat er geen gegevens omtrent de persoon van de exploitant worden opgeslagen, maar slechts transactiegegevens van klanten die met de onderneming zaken doen. Daarnaast is van belang dat het registratiesysteem onderdeel uitmaakt van het gedoogbeleid dat juist is bedoeld om de verkoop van softdrugs mogelijk te maken zonder risico van strafvervolgning (zolang voldaan wordt aan de AHOG-criteria).

In de coffeeshopnota van Almere staat de volgende voorwaarde: 'Naast het voeren van de door de belasting verplicht gestelde boekhouding zal dagelijks een verkoopboek, inkoopboek en kas- of giro boek betreffende de aankoop en verkoop van softdrugs moeten worden bijgehouden;'

Het spreekt voor zich dat de (geautomatiseerde) verwerking van de verzamelde gegevens verder moet voldoen aan de procedurele en materiële eisen van de Wbp (melding bij Cbp, doelbinding etc). Een bespreking van deze eisen valt evenwel buiten onze opdracht.

4.5 De achterdeur

Registratie van de individueel gekochte hoeveelheid cannabis verschaft inzicht in de omzet van de totale verkochte hoeveelheid. De in de praktijk reeds voorkomende verplichting tot het voeren van een ordentelijke boekhouding draagt daar aan bij. Wij zien geen reden waarom de burgemeester een dergelijke verplichting niet zou mogen opleggen. Het gaat hier niet om een zinloze vorm van regeldrift, als wel eisen die in redelijkheid gesteld kunnen worden om de verkoop van soft drugs, waaraan bijzondere risico's kleven, in goede banen te leiden. Dat de exploitant verplicht is gegevens aan de Belastingdienst te verstrekken voor toepassing van de fiscale wetgeving (zoals de vaststelling van de winst uit onderneming) spreekt voor zich. Andersom geredeneerd: er zijn aan ons

rechtssysteem geen argumenten te ontleen waarom de handel in (formeel verboden) middelen vrijgesteld zou zijn van het reguliere fiscale regiem.

Naar het schijnt dragen coffeeshops jaarlijks zo'n vierhonderd miljoen euro af aan de schatkist. Volgens schattingen van het televisieprogramma Reporter verkopen de ruim zevenhonderd gedoogde coffeeshops elk jaar ongeveer 265 duizend kilo softdrugs, vooral in Nederland geteelde wiet.

De omzet in de sector zou zich rond de twee miljard euro bewegen. Het Ministerie van Financiën kan de cijfers in het KRO-programma niet bevestigen.

De Belastingdienst controleert de branche intensiever sinds het najaar van 2004 en laat coffeeshopeigenaren betalen via de inkomstenbelasting. Zij hoeven geen omzetbelasting af te dragen. De meeste cannabisdetailisten zouden in de hoogste tariefgroep worden aangeslagen. Volgens Reporter hanteert de fiscus hierbij bruto winstmarges van honderd tot 180 procent.

Hetzelfde geldt voor de mogelijke controle op de kwaliteit van de verhandelde drugs. Daar waar de wetgever zonder enig voorbehoud aan de burgemeester de mogelijkheid geeft tot sluiting van inrichtingen vanwege de handel in drugs, is het niet ontoelaatbaar dat hij van deze bevoegdheid geen gebruik maakt zolang de kwaliteit ervan door een deskundige kan worden vastgesteld.

4.5.1 Experimenteren met gedogen van teelt

Bestaat er volgens het internationale recht ruimte voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops?

Onder de relevante VN-verdragen is de toegestane teelt van cannabis beperkt tot geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Het gaat om het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdoovende Middelen (1961), zoals gewijzigd bij Protocol van 1972 en het Verdrag tegen Sluikhandel in Verdoovende Middelen en Psychotrope Stoffen van 1988.

De werkzaamheden van het Bureau Medicinale Cannabis vallen onder deze uitzondering. En dat geldt ook voor het programma op grond waarvan op medisch voorschrift heroïne wordt verstrekt aan heroïneverslaafden.

Het gedogen van de teelt van cannabis ter bevoorrading van coffeeshops valt op zich zelf niet onder de uitzondering. Weliswaar heeft Nederland een voorbehoud bij het Verdrag tegen Sluikhandel gemaakt, maar het hieronder rangschikken van het gedogen van de teelt kan redelijkerwijs niet worden aangemerkt als het te goeder trouw naleven en interpreteren van bestaande verdragen, aldus een rapport van het T.M.C. Asser Instituut.¹⁹³ De belangrijkste reden is gelegen in de

¹⁹³ *Experimenteren met het Gedogen van de Teelt van Cannabis ten Behoeve van de Bevoorrading van Coffeeshops – Internationaal rechtelijke en Europees rechtelijke aspecten*, T.M.C. Asser Instituut, Den Haag 2005.

omstandigheid dat coffeeshops op commerciële basis werken. De conclusies van het rapport van het Asser Instituut zijn evenwel niet onbetwistbaar.¹⁹⁴

Voorzover er inderdaad steekhoudende juridische bewaren zijn tegen het gedogen van wietteelt, gelden die evenzeer voor het coffeeshopbeleid in zijn huidige vorm. De International Narcotics Control Board – dat is de VN instantie die toeziet op de naleving van de verdragen – heeft het coffeeshopbeleid steeds getypeerd als in strijd met de twee verdragen.¹⁹⁵ Deze ‘veroordeling’ heeft tot nu toe niet geleid tot het stoppen met het gedoogbeleid, zoals dat vaste vorm heeft gekregen in de Aanwijzing van het Openbaar Ministerie. In het verlengde hiervan is het niet ondenkbaar dat het OM strikt gereguleerde experimenten met het gedogen van wietteelt onder zeer stringente voorwaarden gedooft.

4.6 Alleen Nederwiet?

Kan de burgemeester de voorwaarde aan coffeeshophouders stellen om de verkoop van soft drugs te beperken tot Nederwiet? Een dergelijke verplichting zou betekenen dat alle Limburgse coffeeshops geen in het buitenland geteelde cannabis zouden mogen afnemen. De buitenlandse aanbieders worden achtergesteld ten opzichte van aanbieders in eigen land.

Concurrentiebeperkende afspraken als deze roepen onmiddellijk sterke spanning op met Europese mededingingsregels. De Europese mededingingsregels zien niet alleen toe op het gedrag van ondernemingen maar ook op dat gedrag van de overheid dat de mededinging op de gemeenschappelijke markt verstoort en de handel tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.¹⁹⁶ Wanneer particuliere ondernemingen door de overheid klem worden gezet, kunnen zij aan een mededingingsrechtelijke veroordeling ontkomen door zich te beroepen op de zogenaamde Ladbroke-doctrine van het Hof van Justitie.¹⁹⁷ De overheden zelf kunnen getroffen worden door een sanctie.

Complicerende factor bij het opmaken van de balans is natuurlijk dat het om het aanbod gaat van cannabis gaat waarvan de produktie in alle EU-landen verboden is. Niettemin neigen wij er vooralsnog toe het stellen van eerder genoemde voorwaarde als ontoelaatbaar te karakteriseren.

¹⁹⁴ Zo stelt J. Teurlings de retorische vraag: ‘Maar waarom zou Nederland niet eenzijdig een voorbehoud kunnen ontwerpen voor het gedogen van teelt? Nieuw beleid komt niet voort uit het toepassen van bestaande regels, maar uit het ontwerpen van nieuwe. Zo is ook het bestaande gedogen ontstaan en zo zijn we in Nederland met meer onderwerpen voorloper geweest in de wereld. Denk aan het homohuwelijk.

In het voorbehoud staat dat Nederland zich aan de regelgeving houdt slechts voorzover de daaruit voortvloeiende verplichtingen overeenstemmen met de nationale strafwetgeving en het nationale strafrechtelijke beleid. Nederland mag dus haar eigen beleid maken en voeren.

De verkoop van cannabis vindt op dit moment al niet plaats voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. De grens die Asser dus aangeeft is al lang overschreden. Nederland houdt zich al niet de gesloten verdragen. Ook de overschrijding van de hoeveelheid welke mag worden vervaardigd en ingevoerd is al lang een feit.’ (ingebracht tijdens de hoorzitting inzake drugs in de Tweede Kamer, 9 februari 2006, http://www.teurlingsellens.nl/nieuws_index.php?nieuws_id=2).

¹⁹⁵ Zie ook de inbreng van M. Jelsma in de hierboven genoemde hoorzitting inzake drugs van de Tweede Kamer: http://www.tni.org/archives/archives_jelsma_achterdeur.

¹⁹⁶ A. Gerbrandy en B. Hessel, *Mededingingsrecht voor decentrale overheden, in hun rollen als onderneming en als overheid*, deel 4 serie Europees recht voor decentrale overheden, Kluwer 2004.

¹⁹⁷ HvJEG, zaak C-359/95 P, 1997, *Jur.* 1997, p. I-6265. Zie over de Ladbroke-doctrine ook Gerbrandy, Hessel, a.w., p. 118, 124 en 244 e.v.

4.7 Spreiding van coffeeshops

Zowel maximering als spreiding van coffeeshops is mogelijk ter bescherming van het woon- en leefklimaat. In veel steden wordt een dergelijk beleid ook daadwerkelijk gevoerd. Van een coffeeshophouder mag worden verwacht dat hij zich verplaatst, mits een redelijke overgangstermijn wordt gegund (van bijvoorbeeld drie jaar).

4.8 Voorlichtingscampagne

Tegen een goede voorlichtingscampagne bestaan uiteraard geen (juridische) bezwaren. Integendeel: vanuit oogpunt van zorgvuldigheid is het van belang dat zowel klanten als verkopers tijdig weten met welke eisen zij rekening dienen te houden. Zij kunnen hun gedrag daarop afstemmen en zo mogelijk kiezen voor alternatieven om soft drugs te kopen dan wel te verkopen.

5. Slot

Het is zonder meer duidelijk dat het Limburgse plan vragen oproept, die onder meer betrekking hebben op de juridische haalbaarheid ervan. Niettemin menen wij dat er reële mogelijkheden zijn om (binnen zekere randvoorwaarden) over te gaan tot invoering van het systeem. Daarbij is de kans van slagen voor een belangrijk deel afhankelijk van de wijze van uitvoering. Bij de formulering van coffeeshopbeleid hebben gemeentebesturen volgens vaste jurisprudentie veel beleidsruimte. Als het in de praktijk toch mis gaat ligt dit in veel gevallen niet zozeer aan het wettelijk kader dat te knellend is, als wel aan de toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Aan de wijze van uitvoering en de motivering zullen zorgvuldig aandacht geschonken moeten worden om te voorkomen dat de rechter de grenzen stelt in plaats Limburg.

Samenvatting en conclusie

Met het plan 'Limburg trekt zijn grens' willen acht Limburgse gemeenten de massaliteit van het cannabistoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast (drugrunners, dealers, illegale verkoop) ontmoedigen. De aanpak behelst een samenhangend stelsel van 14 beperkende maatregelen voor zowel de voor- als de achterdeur van de coffeeshop. De introductie van dit gesloten systeem vormt volgens de acht Limburgse coffeeshopgemeenten een antwoord op het vastgelopen gedoogbeleid.

Met een essay en een juridische toets is deze aanpak op praktische en juridische haalbaarheid beoordeeld. Daarbij is de aanpak in een historisch, analytisch en comparatief perspectief geplaatst.

Vanuit een historisch oogpunt kan worden geconcludeerd dat het coffeeshopmodel zoals dat in de loop der jaren is ontstaan aan verbetering toe is. Dat geldt vooral voor de achterdeur van de coffeeshop. Teruggaan naar hoe het ooit bedoeld was, zal lastig zijn zo niet onmogelijk. Allereerst omdat de coffeeshop in de praktijk ontstaan is en er dus nooit sprake is geweest van een goed doordacht model. Ten tweede omdat de samenleving in de loop der tijd is veranderd en de voorwaarden die aan een cannabisverkooppunt worden gesteld dus afgestemd dienen te worden op huidige samenleving. Ten derde omdat de vraag naar cannabis in de loop der jaren enorm is toegenomen en de bezoekers van coffeeshops tegenwoordig uit alle lagen van de samenleving komen. En ten vierde, omdat er allerlei ontwikkelingen in het buitenland plaatsvinden, waardoor Nederland niet meer alleen staat in haar denken over een model voor een gereguleerde verkoop van cannabis. Het plan 'Limburg trekt zijn grens' om een gesloten systeem te ontwikkelen is een logisch uitvloeisel van historische ontwikkelingen.

Vanuit een analytisch oogpunt kunnen er vragen worden gesteld bij de aannames die ten grondslag liggen aan 'Limburg trekt zijn grens'. De ervaren overlastproblematiek kan niet volledig aan het volume van het coffeeshoptoerisme worden toegeschreven. En het volume van het coffeeshoptoerisme leidt niet in alle gevallen tot overlast. Dit betekent dat afname van het volume van het coffeeshoptoerisme niet automatisch tot een vermindering van de ervaren overlast zal leiden. In het huidige plan wordt overlast van coffeeshoptoeristen onterecht op één hoop gegooid en in relatie gebracht met overlast van andere drugstoeristen en niet-gedoogde drugshandelaren. Deze laatste vorm van overlast is niet gerelateerd aan coffeeshops en is dus ook niet op te lossen met maatregelen die gericht zijn op (de 'voordeur' van) coffeeshops. De overlastproblematiek dient uitgesplitst te worden, zodat specifieke maatregelen genomen kunnen worden voor de verschillende vormen van overlast die door verschillende typen drugstoeristen en drugshandelaren worden veroorzaakt.

Vanuit een comparatief oogpunt bekeken is specifiek ingezoomd op de gemeente Maastricht, omdat de andere Limburgse gemeenten geen of weinig problemen hebben met massaal coffeeshoptoerisme of die problematiek in goede banen hebben geleid. Er is in Limburg gekozen voor een gezamenlijke aanpak van deze (Maastrichtse) problematiek, omdat wordt gevreesd voor een waterbedeffect wanneer Maastricht het coffeeshoptoerisme in zijn eentje hard gaat aanpakken. Vanuit deze invalshoek kan worden geconcludeerd dat de Maastrichtse situatie specifiek is. Allereerst is in Maastricht niet alleen sprake van coffeeshoptoerisme, maar vindt daarnaast ook drugshandel plaats vanuit niet-gedoogde panden waarbij straatdealers en drugrunners een hoofdrol vervullen. Deze (hard)drugproblematiek is in het verleden onvoldoende aangepakt. Ten tweede is

de infrastructuur van Maastricht anders: een deel van de coffeeshops is lastig te bereiken waardoor verkeers- en parkeerproblemen ontstaan. Ten derde is de verhouding met een deel van de omliggende (grens)gemeenten zodanig bekoeld dat voor de hand liggende oplossingen zoals verbetering van de infrastructuur (voldoende parkeergelegenheid, bewegwijzering, ligging aan toegangswegen Maastricht, spreiding) ernstig worden tegengewerkt en tijdrovende processen zijn. Ten vierde heeft Maastricht door steeds de media op te zoeken op zodanige wijze de aandacht op zich gevestigd dat het een trekpleister is geworden voor allerlei soorten drugstoeristen en drugshandelaren.

Bij elkaar genomen maakt dit Maastricht een ongeschikte plaats om als pilot te dienen voor het oplossen van een landelijk probleem als het reguleren van de achterdeur. Dit zou eventueel wel kunnen in een van de andere Limburgse coffeeshopgemeenten waar in mindere mate sprake is van bovengenoemde problematiek.

Voor de beoordeling van de mogelijke effecten van de maatregelen zijn deze ondergebracht in vier clusters, te weten: maatregelen die gericht zijn op decriminalisering van de achterdeur, maatregelen die gericht zijn op legitimatie/registratie, maatregelen die gericht zijn op situationele verbetering en maatregelen die gericht zijn op beperking van het aanbod.

Naast de juridische effecten, de effecten op de overlast, de effecten op de niet-gedoogde markt en de effecten op het aantal coffeeshoptoeristen, onderscheiden wij politiek-bestuurlijke effecten, gevolgen voor de consument, gevolgen voor de exploitant, effecten op de handhaving en effecten op de beeldvorming.

Wanneer bij de beoordeling van de maatregelen rekening wordt gehouden met verschillende effecten dan blijkt dat een belangrijk deel van de maatregelen kan leiden tot illegale parallelmarkten en een toename van de overlast. Het gaat daarbij vooral om maatregelen die zich richten op legitimatie/registratie en maatregelen ter afname van het aanbod. Ook voor consumenten en exploitanten kunnen deze maatregelen negatieve gevolgen hebben. Dat betekent dat de ervaren overlast (van coffeeshoptoeristen) niet zal worden opgelost met de invoering van deze maatregelen. Sterker nog, er is een gerede kans dat de problematiek groter zal worden door invoering van deze maatregelen. Wij achten het daarom niet raadzaam om deze maatregelen door te zetten. Om de ervaren overlast van coffeeshoptoeristen te bestrijden zullen de maatregelen die zich richten op situationele verbetering – spreiding en hanteren van gedragsregels - de beste resultaten opleveren. Mocht er ondanks het beperkte dan wel averechtse effect op het coffeeshoptoerisme toch voor worden gekozen om andere maatregelen in te zetten, dan dient dit in alle gevallen gepaard te gaan met zeer strikte handhaving om te voorkomen dat de overlast toeneemt en er verschuivingen plaatsvinden naar illegale parallelmarkten.

Tijdens de expertmeeting zijn twee maatregelen genoemd waarmee de ervaren overlastproblematiek kan worden teruggedrongen. Een verhoging van de verkoophoeveelheid (terug naar 30 gram) wordt als een effectieve maatregel genoemd om het aantal transacties per coffeeshop terug te brengen. En het uitbreiden van het aantal coffeeshops wordt als een effectieve maatregel genoemd om de kleinschaligheid van coffeeshops te bevorderen.

Maatregelen om de achterdeur te decriminaliseren zullen naar verwachting geen of weinig effect hebben op het aantal coffeeshoptoeristen en de ervaren overlast. Wel kunnen deze maatregelen een bijdrage leveren om ongewenste neveneffecten van het gedoogbeleid terug te dringen waar álle coffeeshopgemeenten in Nederland mee te maken hebben. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan de oproep van veel coffeeshopgemeenten tot een gesloten systeem.

We kunnen concluderen dat het merendeel van de maatregelen geen of ongewenste gevolgen heeft voor het aantal coffeeshoptoeristen. Hoogstens de maatregelen die gericht zijn op legitimatie/registratie zouden tot een (tijdelijke) afname van het aantal coffeeshoptoeristen kunnen leiden. De effecten van de maatregelen zijn het gunstigst vanuit een politiek/bestuurlijk oogpunt en voor de beeldvorming. Voor de handhaving pakken de maatregelen ongunstig tot zeer ongunstig uit. Dat betekent dat de invoering van maatregelen in alle gevallen gepaard dient te gaan met voldoende handhavingcapaciteit. Voor de overlast en de illegale markt zijn sommige maatregelen (zeer) gunstig en andere maatregelen (zeer) ongunstig.

Het oordeel over gunstige en ongunstige effecten is vooral van belang, omdat het invoeren van sommige maatregelen in juridisch opzicht een scherpe argumentatie vereist in termen van leefbaarheid. Wanneer die argumentatie ontbreekt, kan de invoering van die maatregelen tot juridische problemen leiden. Uit de bevindingen kan worden afgeleid dat er geen sprake is van consistentie over de effectiviteit van de meeste maatregelen wanneer deze vanuit verschillende invalshoeken worden beoordeeld. Dit bemoeilijkt een dringende argumentatie die noodzakelijk is voor de juridische haalbaarheid en betekent dat er zowel bij de praktische als juridische haalbaarheid van 'Limburg trekt zij grens' grote vraagtekens kunnen worden geplaatst.